

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

OBLIGATION DE CONSULTER ET D'ACCOMMODER :

VERS UN *EMPOWERMENT* AUTOCHTONE ?

LE CAS DES ATIKAMEKW NEHIROWISIWOK AU QUÉBEC

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR

MARIANNE SIMARD-VEILLET

OCTOBRE 2015

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

J'ai entrepris la maîtrise sans me douter de la richesse de l'expérience que j'allais vivre. Je tiens à en remercier mes co-directeurs, Alain-G. Gagnon et Nicolas Houde, qui m'ont offert de nombreuses opportunités et des ressources inestimables. Je les remercie également pour leur disponibilité et pour leurs judicieux conseils.

Je dois également la richesse de mon expérience à la coopération qui s'est établie avec le Conseil de la Nation Atikamekw et plus particulièrement avec l'équipe du Secrétariat au territoire. Sans cet appui, ce mémoire n'aurait pas vu le jour et je n'aurais pu faire les rencontres qui m'ont inspirée tant sur le plan intellectuel que personnel. Un merci tout particulier à Samuel Castonguay, Gérald Ottawa, Salomé A. Soucy et Richard Boivin.

On dit de la maîtrise qu'elle est une initiation à la recherche. À ce titre, elle entraîne son lot de défis. J'aimerais remercier tous ceux qui m'ont permis de traverser les moments plus difficiles en gardant le cap. Ma famille, mes amis, il y a beaucoup de vous dans ce mémoire. Mes parents, Pierre-Yves Simard et Marthe Veillet, ont littéralement mis la main à la pâte en acceptant gentiment de corriger mes (trop) nombreuses fautes. Merci du fond du cœur.

J'aimerais exprimer plus particulièrement ma gratitude à Claudie Thibault, ma « partner » de tous les moments, merci pour ton écoute et pour tous les fous rires partagés. Je salue finalement mes collègues de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes. L'esprit de corps dont fait preuve la Chaire a grandement allégé la charge d'un travail trop souvent solitaire.

Merci à vous tous ! Mikwetc

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES.....	vii
LISTE DES TABLEAUX.....	ix
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES .....	xi
RÉSUMÉ .....	xiii
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE I	
CONTEXTE HISTORIQUE ET PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE .....	5
1.1 Introduction.....	5
1.2 Héritage colonial.....	6
1.3 La négociation et le renouveau : des traités aux consultations ? .....	14
1.4 Méthodologie de recherche.....	25
1.4.1 L'étude du cas atikamekw nehirowisiw.....	25
1.4.2 Projet Consultation et habilitation atikamekw : une approche collaborative de recherche .....	27
1.5 Conclusion .....	31
CHAPITRE II	
CADRE THÉORIQUE : <i>EMPOWERMENT</i> AUTOCHTONE.....	33
2.1 Introduction.....	33
2.2 Modèles-types d' <i>empowerment</i> .....	34
2.2.1 L' <i>empowerment</i> radical .....	37
2.2.2 L' <i>empowerment</i> libéral : entre social-libéralisme et néolibéralisme .....	42
2.3 Le langage de l' <i>empowerment</i> appliqué dans le contexte autochtone .....	48
2.3.1 Le courant intégrationniste : un <i>empowerment</i> libéral.....	51
2.3.2 Le courant dualiste : un <i>empowerment</i> radical .....	56
2.4 Conclusion .....	61



## CHAPITRE III

## OBLIGATION DE CONSULTER ET D'ACCOMMODER EN THÉORIE :

JURISPRUDENCE ET POLITIQUES .....	71
3.1 Introduction .....	71
3.2 Évolution et interprétations de l'obligation de consulter et d'accommoder .....	72
3.2.1 Période d'émergence : une interprétation procédurale.....	72
3.2.2 Période de consécration : une interprétation substantielle concurrente .....	76
3.2.3 Période de précision : une ambivalence persistante .....	90
3.3 Obligation de consulter et d'accommoder au Québec : perspectives québécoise et autochtone.....	92
3.4 Conclusion : quelques éléments d'analyse.....	97

## CHAPITRE IV

OBLIGATION DE CONSULTER ET D'ACCOMMODER EN PRATIQUE: UNE  
ENQUÊTE CHEZ LES ATIKAMEKW NEHIROWISIWOK.....

4.1	Introduction .....	101
4.2	Relations atikamekw nehirowisiw au territoire et luttes de réappropriation territoriale.....	102
4.3	La gestion forestière au Québec et sur le Nitaskinan : portrait et fonctionnement.....	109
4.3.1	Au niveau politique : le cadre de gestion .....	110
4.3.2	Au niveau tactique : l'adaptation aux réalités régionales et locales.....	112
4.3.3	Au niveau opérationnel : la mise en œuvre sur le terrain.....	114
4.4	Résultats d'entrevue : positions atikamekw nehirowisiwok et problèmes identifiés.....	115
4.4.1	Problème 1 : Manque de ressources .....	123
4.4.2	Problème 2 : Confusion entre les niveaux de consultations et les autorités atikamekw nehirowisiwok compétentes pour intervenir .....	127
4.4.3	Problème 3 : Manque de reconnaissance et divulgation des informations .....	128
4.4.4	Problème 4 : Organisations territoriales concurrentes et difficulté de planification globale pour la nation.....	130
4.4.5	Problème 5 : Incompréhension et absence d'accommodement .....	132
4.4.6	Problème 6 : Manque de suivi et violation des ententes d'harmonisation.....	136
4.4.7	Problème 7 : Désintérêt des familles.....	138
4.5	Conclusion : quelques éléments d'analyse.....	139

CONCLUSION .....	145
ANNEXE A PROTOCOLE DE RECHERCHE .....	151
ANNEXE B LETTRE D'APPUI DU GRAND CHEF .....	159
ANNEXE C GRILLE D'ENTRETIEN .....	161
BIBLIOGRAPHIE .....	163

## LISTE DES FIGURES

Figure		Page
3.1	Continuum de la consultation.....	83
4.1	Problèmes de l'approche de consultation et d'accommodement sur le terrain.....	123

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
2.1	Éléments centraux du modèle d' <i>empowerment</i> radical de Bacqué et Biewener..... 42
2.2	Éléments centraux des modèles d' <i>empowerment</i> libéraux de Bacqué et Biewener..... 49
2.3	Résistance et <i>empowerment</i> dans les luttes autochtones: mise en relation des concepts de Tully, de Bacqué et Biewener ..... 50
2.4	Cadre conceptuel de l' <i>empowerment</i> autochtone ..... 62
3.1	Trilogie jurisprudentielle de l'obligation de consulter et d'accommoder: Nations Haïda, Taku River et Mikisew ..... 78
3.2	Deux conceptions de l'obligation de consulter et d'accommoder..... 89

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne pour le développement international
APNQL	Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador
BFEC	Bureau du forestier en chef
BGA	Bénéficiaires de garantie d'approvisionnement
BMMM	Bureau de mise en marché du bois
CRÉ	Conférence régionale des élus
CRPA	Commission royale sur les peuples autochtones
CNA	Conseil de la Nation Atikamekw
DGR	Direction générale régionale
IDDPNQL	Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador
LADTF	Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier
MFFP	Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs
PAFI-O	Plan d'aménagement forestier intégré opérationnel
PAFI-T	Plan d'aménagement forestier intégré tactique
PATP	Plan d'affectation des terres publiques
OCA	Obligation de consulter et d'accommoder
ONU	Organisation des Nations unies
RDAF	Règlements d'aménagement durable des forêts
SAA	Secrétariat aux Affaires Autochtones
SDAF	Stratégie d'aménagement durable des forêts
TGIR	Table de gestion intégrée des ressources
UA	Unités d'aménagement

## RÉSUMÉ

La Cour Suprême du Canada a reconnu aux gouvernements une obligation de consulter et d'accommoder (OCA) les Premières Nations lorsqu'ils envisagent des mesures risquant d'avoir des impacts sur leurs droits. Ce mémoire analyse cette obligation en la replaçant dans le cadre plus général des relations entre l'État canadien et les peuples autochtones et la quête pour dépasser l'héritage colonial. L'auteure cherche à évaluer dans quelle mesure cette obligation permet d'habiliter (*to empower*) les Nations autochtones dans la gestion de leurs territoires ancestraux. Cette question l'amène à réfléchir sur le sens de l'*empowerment* autochtone et à dégager deux modèles-types : un *empowerment radical* enraciné dans une vision dualiste des rapports entre les sociétés autochtones et non-autochtone et un *empowerment libéral* plutôt inscrit dans une vision intégrationniste. Elle conclut que l'OCA pourrait ouvrir une fenêtre d'opportunité en matière d'*empowerment autochtone* dans un sens libéral, à condition que les acteurs amenés à l'appliquer lui confèrent une conception substantielle qui peine encore à s'imposer dans la jurisprudence. Son étude de cas, les consultations atikamekw nehirowisiwok dans la gestion forestière au Québec, met toutefois en évidence les difficultés à traduire cette conception sur le terrain en révélant toutes les limites des consultations mises en place par le gouvernement québécois auprès des Atikamekw Nehirowisiwok et les problèmes qu'elles soulèvent pour des communautés aux moyens limités.

**MOTS-CLÉS :** Obligation de consultation et d'accommodement, *empowerment* autochtone, droits autochtones, gestion des ressources et du territoire.

## INTRODUCTION

*Relations between the Crown and Aboriginal peoples are in a sad state as we enter the first decade of the twenty-first century [...] The dysfunctional nature of the Aboriginal-state relations in turn continues to fuel the marginalization of Aboriginal peoples in economic, social, and political terms. On all these fronts it is impossible to deny that Aboriginal peoples rank among the most disempowered of the Canadian citizenry. Progress on reducing Aboriginal marginalization is inextricably linked to progress on breaking up the impasse that lies at the heart of the Aboriginal-state relationship (Devlin et Murphy, 2003, 268).*

Bien que vieille de plus de 10 ans, la citation introductive a malheureusement conservé toute sa pertinence, conséquence d'un héritage colonial dont nous peinons à nous débarrasser. Sans tomber dans la généralisation à outrance, les problèmes socioéconomiques que vivent plusieurs Premières Nations sont graves et persistants et les efforts déployés pour renouveler les relations avec elles se soldent le plus souvent par des échecs. La nature profondément dysfonctionnelle de ce rapport ne peut perdurer : « jamais plus l'inaction » disions-nous hier en appui au vaste mouvement de protestation autochtone *Idle No More*<sup>1</sup>. Dans cet esprit, il nous semble que tout nouveau développement dans le domaine des relations entre l'État et les peuples autochtones doit être analysé à la lumière de sa *capacité transformatrice*, c'est-à-dire de sa capacité à modifier les rapports de pouvoir qui soutiennent encore cette dynamique délétère de façon à réaliser les idéaux démocratiques d'égalité et de liberté que le Canada prétend incarner.

De plus en plus d'universitaires et de praticiens unissent aujourd'hui leurs voix pour promouvoir une approche d'*empowerment* se traduisant par un plus grand contrôle

---

<sup>1</sup> Le mouvement *Idle No More*, *Jamais plus l'inaction* en français, désigne le mouvement de protestation des Premières Nations, Métis et Inuits du Canada contre l'adoption unilatérale par le gouvernement Harper d'une loi omnibus, la Loi C-45, sanctionnée par le parlement canadien. Selon les manifestants, la Loi C-45 entraînerait la violation des droits ancestraux et issus des traités et des obligations de la Couronne, dont celle de consulter et d'accommoder les Autochtones avant de poser des actions se répercutant sur leurs droits.



par les Premières Nations des conditions qu'elles subissent afin qu'elles disposent des leviers de leur développement individuel et collectif, social et politique. Un des enjeux centraux de cette quête d'*empowerment* concerne la reconquête d'un plus grand contrôle sur les territoires ancestraux dont dépend leur épanouissement collectif. La question territoriale est effectivement au cœur d'un problème inscrit dans la fibre même du pays : la société canadienne s'est édifiée sur des territoires autrefois aux mains de peuples autochtones qui refusent de les céder et luttent pour la pérennité de leur collectivité distincte. Cette réalité nous enjoint de trouver des avenues démocratiques de coexistence passant par le partage d'un même territoire pour le développement simultané de plusieurs sociétés.

Ce mémoire s'intéresse à la *capacité transformatrice* d'un développement juridique récent, mais prometteur dans le domaine de la gouverne des territoires, soit l'obligation de consultation et d'accommodement (OCA). Issue de la jurisprudence canadienne, et particulièrement de la trilogie que forment les arrêts *Nation Haïda* (2004), *Taku River* (2004) et *Mikisew* (2005), cette obligation contraint maintenant les gouvernements à s'engager dans une véritable consultation auprès des groupes autochtones, et le cas échéant, à les accommoder lorsqu'ils envisagent des mesures pouvant avoir des incidences sur leurs droits. Salué comme « *one of the more hopeful developments in the field of Aboriginal-State relations* » (Devlin et Murphy, 2003, 269), cette obligation ouvrirait de nouveaux espaces de dialogue en incitant une plus grande participation autochtone dans les processus décisionnels les concernant. Le contrôle autochtone sur les décisions se rapportant à leur territoire s'en trouverait accru et le dialogue obligé constituerait un moyen de réconcilier les sociétés autochtone et non-autochtone dans la gestion d'un territoire commun. Pour autant, le potentiel de l'OCA demeure incertain et ses impacts politiques méconnus. La jurisprudence relative à cette obligation fait l'objet d'analyses minutieuses, mais la mise en œuvre de l'OCA et la façon dont elle affecte les processus d'élaboration des



politiques publiques sont encore peu étudiées. Autrement dit, la *capacité transformatrice* réelle de l'OCA reste à découvrir.

En s'appuyant sur le cas des consultations de la nation Atikamekw Nehirowisiw dans la gestion forestière au Québec, ce mémoire évalue dans quelle mesure l'OCA représente un outil d'*empowerment* pour les peuples autochtones et pose la question suivante : *l'obligation de consulter et d'accommoder permet-elle d'habiliter (to empower) les Premières Nations dans la gouverne des territoires?* Une réponse positive mettrait en lumière une approche novatrice de renouvellement des relations entre l'État et les peuples autochtones en vue du dépassement de l'héritage colonial canadien.

Le mémoire est divisé en quatre chapitres. Les deux premiers présentent la problématique, la méthodologie et le cadre théorique de la recherche. Ainsi, le chapitre 1 introduit l'OCA dans le contexte des relations historiques coloniales entre les peuples autochtones et l'État canadien pour en comprendre l'intérêt et les questions qu'elles soulèvent. La méthodologie utilisée pour y répondre est également présentée.

Le chapitre 2 est consacré à la définition de la notion d'*empowerment* qui sert de cadre conceptuel pour notre évaluation de l'OCA. Notion polysémique ancrée dans des acceptations idéologiques diverses, nous dégageons deux conceptions idéaltypiques de l'*empowerment* en appliquant le modèle proposé par Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener (2013) dans le contexte du renouvellement des relations entre l'État canadien et les peuples autochtones: d'abord, un *empowerment* radical portant un vaste projet de transformation sociale et reposant sur une vision dualiste des relations entre les sociétés autochtones et non-autochtone; puis, un *empowerment* libéral fondé sur une vision intégrationniste de ces relations et des bénéfices que les Premières Nations peuvent tirer de la citoyenneté canadienne. Ce cadre conceptuel

nous permet par la suite d'évaluer le potentiel de l'OCA en fonction des deux modèles, ce qui nous évite de nous positionner préalablement sous l'une ou l'autre des enseignes idéologiques de l'*empowerment*. Cette démarche est motivée par la conviction que ce positionnement idéologique concerne les peuples autochtones eux-mêmes et que les débats sur leur *empowerment* ont et doivent avoir lieu au sein de leurs communautés.

Les chapitres suivants portent sur l'OCA comme telle. Dans ce qui nous semble être l'ouvrage le plus complet à ce jour sur le sujet, le juriste Dwight G. Newman a rappelé avec justesse la célèbre distinction établie par Roscoe Pound en 1910 entre le droit en théorie (*law in Books*) et le droit en pratique (*law in action*). Pound, nous dit-il, s'était opposé au réalisme légal qui prévalait à son époque en soutenant que le droit réellement mis en pratique pouvait différer considérablement du droit élaboré en théorie. Cette distinction est particulièrement pertinente dans le cas de l'OCA, car comme le souligne l'auteur : « *The duty to consult is being shaped not just in the courts but in the day-to-day policies and practices of governments, Aboriginal communities, and industry stakeholders* » (2009, p.66). Cette remarque nous pousse à ne pas limiter notre analyse à la seule jurisprudence et aux politiques qu'elle a inspirées (l'OCA « en théorie »), mais à porter une égale attention à la façon dont elle est mise en œuvre sur le terrain (l'OCA « en pratique »).

Le chapitre 3 est consacré à l'analyse de l'OCA « en théorie » et fait le bilan de la jurisprudence à son égard et des perspectives adoptées par ses principaux maîtres d'œuvre au Québec, le gouvernement et les Autochtones. Le chapitre 4 porte sur l'OCA « en pratique » et présente les résultats de notre enquête du cas de la nation Atikamekw Nehirowisiw dans la gestion forestière de leur territoire. En conclusion, nous répondons à la question de recherche et nous identifions les éléments à surveiller pour les années à venir.

## CHAPITRE I

### CONTEXTE HISTORIQUE ET PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE

#### 1.1 Introduction

Vouloir étudier la *capacité transformatrice* d'une approche appelée à structurer les interactions entre la Couronne et les Premières Nations dans la gouverne du territoire et de ses ressources, c'est d'abord postuler que « quelque chose ne va pas », puisqu'il faut les transformer. Si communément partagé et depuis si longtemps, le vieux « problème indien », ce postulat tombe dans le domaine de l'évidence et se passe, le plus souvent, de discussion. Le point de départ de la réflexion se trouve ailleurs, dans le vif du sujet, c'est-à-dire sur *la façon* de résoudre le problème existant. Cet empressement se comprend du fait des conditions précaires dans lesquelles vivent trop de communautés autochtones, mais il peut s'avérer contreproductif s'il s'accompagne d'une méconnaissance de la nature des problèmes en cause. Comme le disait avec justesse le sociologue Jean-Jacques Simard, « si l'on ne prend pas la peine de comprendre l'héritage que nous a légué l'histoire en matière autochtone, on risque de le perpétuer en prétendant le corriger » (2003, p. 100).

Il faut donc commencer par cerner les forces d'inertie qui font qu'en dépit – ou en raison – de l'évolution constante des politiques autochtones au cours des 40 dernières années, on a souvent l'impression que tout change, mais que rien ne bouge. Ce détour nous permettra de situer l'obligation de consulter et d'accommoder (OCA) dans son contexte historique et d'expliquer en quoi elle fait naître tantôt espoir, tantôt scepticisme. La question qui anime la présente recherche et la méthodologie employée pour y répondre sont présentées en fin de chapitre.

## 1.2 Héritage colonial

Il est commun de diviser l'histoire des relations entre les Premières Nations et l'État canadien<sup>2</sup> en trois grandes périodes suivant la typologie proposée par la Commission royale sur les peuples autochtones (1996, vol. 1). Ainsi, une première période « d'alliance et de coopération » aurait fait place au XIX<sup>e</sup> siècle à une période de « déracinement et d'assimilation » avant que ne lui succède en 1969 la période actuelle dite de « négociation et de renouveau » (*idem*). Cette typologie a le mérite de mettre en lumière l'évolution des rapports entretenus entre le Canada et les Premières Nations à travers le temps. Elle est cependant moins utile pour saisir la nature de cette relation et par conséquent celle du problème avec lequel nous devons composer<sup>3</sup>. Les analyses de Simard et ceux du philosophe politique James Tully s'avèrent plus éclairantes en présentant le « contexte structuré de rapports sociaux » ayant défini « durablement et globalement » la condition particulière des Autochtones au Canada (Simard, 2003, p.11). C'est ce que nous présentons ici afin d'évaluer de manière

<sup>2</sup> Notons que la réalité canadienne met en scène plusieurs sociétés, chacune disposant de leurs institutions étatiques et de leur propre régime de citoyenneté (Jenson, 1998.) D'un côté, il y a la société québécoise majoritairement francophone; de l'autre, la société canadienne majoritairement anglophone (souvent qualifié de Canada hors Québec). En outre, de plus en plus d'auteurs reconnaissent l'existence des sociétés autochtones et de leurs régimes de citoyenneté distincts (Turbide, 2010, Jenson et Papillon, 2003). Pour cette raison, il est difficile de parler de « l'État canadien » sans préciser à quoi nous référons exactement. Dans ce mémoire, l'usage du terme État canadien est compris dans son sens général, faisant référence aux institutions créées par l'Acte constitutionnel de 1867. Il inclut à la fois les institutions fédérales et les institutions provinciales. Notre cas d'étude se situe au Québec, lequel dispose de son propre régime de citoyenneté (Jenson, 1998) et affirme mettre en œuvre une approche particulière pour traiter avec les peuples autochtones, l'approche de « nation à nation » (Québec, 1985). Si l'histoire des relations entre le Québec et les Premières Nations n'est pas absente de particularités (Beaulieu, Gervais et Papillon, 2013), nous croyons que l'approche québécoise actuelle n'est pas fondamentalement différente de celles qui prévalent ailleurs au Canada; elle présente les mêmes limites propres aux modèles libéraux de reconnaissance (Salée, 2013). En outre, le Québec est assujéti à la Constitution canadienne et aux décisions des tribunaux canadiens. Le gouvernement québécois doit donc se conformer à l'obligation de consulter et d'accommoder en tant que représentant de la « Couronne » au même titre que les autres gouvernements dans l'ensemble canadien. Finalement, nous mentionnons que notre définition de l'État canadien n'est pas exclusivement institutionnelle. Nous précisons notre pensée à la p.66 en nous appuyant sur la définition proposée par Peter Graefe sur l'État en tant que « construit social » (2014, p.38).

<sup>3</sup> En outre, la dénomination choisie pour la période actuelle est critiquée pour son caractère présomptueux et prématuré en laissant sous-entendre que le Canada est « passé à autre chose ».

critique l'OCA en la replaçant dans le contexte plus large des relations historiques entre l'État canadien et les Autochtones.

Ces deux auteurs s'entendent sur le fait que les rapports sociaux entre Blancs et Autochtones sont structurés par un processus de colonisation dont les effets se font sentir encore aujourd'hui. Pour Tully, l'expérience coloniale canadienne est celle de l'assujettissement des peuples autochtones et de leurs territoires à la souveraineté exclusive de l'État canadien (2008, chap. 8). La colonisation est ici par nature « interne » puisqu'elle ne se fait pas au profit d'une métropole située à l'extérieur du territoire colonisé, mais au profit de l'édification sur ce territoire même de la société dominante :

*The practical problem is the relation between the establishment and development of Western societies and the pre-existence and continuing resistance of Indigenous societies on the same territory [...] the relation is commonly called the 'internal colonisation' of Indigenous peoples by the dominant societies (2010, p. 262) [...] The problematic, unresolved contradiction and constant provocation at the foundation of internal colonisation, therefore, is that the dominant society coexists on and exercises exclusive jurisdiction over the territories and jurisdictions that the Indigenous peoples refuse to surrender (2008, p. 259).*

Tully suggère que c'est par la résistance des peuples préexistants que s'articule l'expérience de la colonisation interne. Sans résistance autochtone, la binarité colons-colonisés ne peut se poursuivre, les seconds se faisant éliminer ou absorber par les premiers, mettant ainsi fin à la situation coloniale. La résistance autochtone se déploie ainsi contre des stratégies d'extinction ou d'incorporation (2008, p. 263) en vue de résoudre la contradiction qui remet en question l'existence même, ou à tout le moins la légitimité, du projet canadien :

*[...] since the beginning, the long-term aim of the administrators of the system has been to resolve the contradiction by the complete disappearance of the*



*Indigenous problem: that is, the disappearance of the Indigenous peoples as free peoples with the right to their territories and governments (2008, p. 262).*

Les Autochtones sont profondément engagés dans une résistance contre la dissolution de leur peuple et de leur assise territoriale. Pour Tully, « cet art de la résistance » prend deux formes distinctes et complémentaires :

*Firstly, they struggle against the structure of domination as a whole and for the sake of their freedom as peoples [struggle for freedom] (La lutte pour la liberté, ndlr). Secondly, they struggle within the structure of domination vis-à-vis techniques of government, by exercising their freedom of thought and action with the aim of modifying the system in the short term and transforming it from within in the long term [struggle of freedom] (la lutte de liberté, ndlr) (2008, p. 276).*

Devant l'inégalité des forces en présence, la confrontation directe ne peut renverser les structures de la relation coloniale<sup>4</sup>. Ce que l'auteur appelle « la lutte pour la liberté » (*struggle for freedom*) contre les structures coloniales prend alors, plus souvent la forme d'une guerre de mots visant à défendre la justesse des revendications autochtones en matière de souveraineté et d'autodétermination et à mettre en lumière l'illégitimité des arguments qui soutiennent le statu quo (Tully, 2008, p. 276). La résistance autochtone prend également la forme d'une « lutte de liberté » (*struggle of freedom*), soit l'exercice de la liberté d'action dont ils disposent *au sein* des structures du système colonial afin de modifier leur condition « de l'intérieur » et transformer à terme la relation qu'ils entretiennent avec la société

<sup>4</sup> Les actions directes sont parfois entreprises comme mode de résistance autochtone: barrage, désobéissance civile, etc. Pour Tully, « The recourse to deeds in the form of a direct confrontation in a revolution to overthrow the colonial system is next to impossible. » (2008, p. 276). Il nous semble toutefois que la valeur de ces actions ne peut pas seulement être évaluée à leur capacité à renverser de manière définitive les structures coloniales. Elles peuvent être un excellent moyen de ramener les enjeux qui les concerne à l'agenda politique et médiatique d'une société qui les oublie autrement trop aisément. Elle peut également être un catalyseur pour la conscientisation, la revitalisation culturelle et la solidarisation des communautés elles-mêmes, un aspect fondamental dans certaines démarches d'*empowerment* (Alfred et Lowe, s.d.) Le recours aux actions directes, voir à la violence, en contexte de décolonisation est d'ailleurs justifié et théorisé et par Franz Fanon, voir *Les damnés de la terre* (1961).

canadienne. Ces moyens de résistance, qui ont lieu à une échelle plus locale et sur une base quotidienne, témoignent de la multiplicité de leurs luttes :

*They consist in such activities of working with and against; complying and adapting while resisting the allure of co-optation; indigenising the degree of self-government and land use recovered; connecting reserve and off-reserve native people; linking arms with non-Indigenous partners in economic, educational and environmental relationships, and simply exercising powers of self-determination here and now (2008, p. 287).*

Ainsi pour cet auteur, la relation entre les peuples autochtones et l'État canadien est de nature coloniale et prend la forme d'une domination-résistance.

Pour Simard, c'est plutôt le concept de « réduction » qui traduit le mieux le processus historique induit par la colonisation canadienne :

Le verbe réduire signifie à la fois refouler, diminuer, amenuiser, appauvrir, simplifier, classer, subjuguer, conquérir. Appliqué aux Amérindiens, il permet de définir spécifiquement la condition qui leur est faite dans la société canadienne : leur horizon (ou leur créneau) sociohistorique a été à ce point réduit, tant du point de vue empirique que du point de vue imaginaire, qu'il leur est interdit de maîtriser et de définir leur destin collectif en tant que communautés ethniques dynamiques, évoluant en interaction avec un environnement social changeant (2003, p. 37).

Pour le sociologue, la colonisation européenne a lentement rapetissé les frontières du monde autochtone sur les plans *géographique*, lorsque le peuplement colonial et le développement capitaliste ont exigé de libérer les territoires en sédentarisant les Autochtones dans des réserves (2003, p. 28); *économique*, quand l'économie de subsistance a été remplacée par la traite des fourrures avant de disparaître forçant ainsi les Autochtones à dépendre du soutien permanent de l'État (2003, p. 29); *politique et juridique*, lorsque les systèmes traditionnels d'organisation et de régulation sociales ont été remplacés par un appareil fédéral d'administration des Indiens sous l'autorité du ministère attitré et sous l'encadrement rigide de la *Loi sur*

*les Indiens* (2003, p. 31-36); et *symbolique* puisque les représentations que les Autochtones ont d'eux-mêmes sont limitées à n'être qu'à l'opposé du « Blanc » les enfermant dans une manière d'être tout droit sorti du fantasme colonial (2003, p. 43).

La « réduction symbolique » présentée par Simard mérite quelques explications, car elle met en jeu le cadre normatif qui permet à la relation coloniale de se perpétuer durablement :

[...] aucun ordre social ne saurait se maintenir pendant des siècles sans légitimation morale : même les intérêts les plus crument matériels doivent se donner des raisons. À la longue, les choses telles qu'elles sont, finissent par paraître conformes à ce qu'elles *devraient* être. Le discours qui dit le pourquoi (explication, justification, action) d'un ordre social donné est, bien entendu, une idéologie (2003, p. 23).

Pour Simard, l'idéologie coloniale en jeu ici se rapporte à l'essentialisation de l'Autochtone dans les représentations que s'en est fait l'Occident comme son opposé (nature/culture, sauvage/civilisé, pré-moderne/moderne) l'enfermant dans une manière de vivre fixe et aliénante (2003, p. 23).

Dans ce fantasme colonial, l'Autochtone prend la forme imaginaire du « primitif », résidu d'un monde déchu qu'il faut amener à la civilisation (le fardeau de l'homme blanc pour reprendre la formule consacrée par le romancier Rudyard Kipling) ou qu'il faut préserver de la perversion de la société moderne. La figure de l'Autochtone attire sympathie ou répulsion selon la nature du jugement moral porté par et sur l'Occident : le mauvais sauvage dans une posture d'autosatisfaction, le bon sauvage si l'on adopte une posture autocritique (Simard, 2003, p.42-43)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Empruntée à Hobbes et Rousseau, l'image du « sauvage » peut sembler vieillie, mais comme l'indique Charles Taylor, on trouve son équivalent dans le discours contemporain dépeignant les Autochtones soit comme des « sous-développés » qu'il faut tirer de l'indigence (« le pauvre



Dans toutes les versions du refrain colonial, l'Autochtone n'a pas d'existence propre, il n'existe que dans le miroir de l'Autre, et le sort qui lui est assigné est balisé par cette représentation et ces « tiraillements contradictoires » : assimilation soi-disant émancipatrice pour qu'il devienne enfin comme le Blanc ou ségrégation dans une réserve soi-disant protectrice pour qu'il ne devienne surtout pas lui (Simard, 2003, p.12). L'action « bienveillante » de l'Occident – le contrôle colonial – se trouve ainsi légitimée par l'image infantile du colonisé et la figure paternaliste du colonisateur.

L'idée n'est pas ici de nier les différences entre monde autochtone et monde occidental et de considérer toute revendication sur cette base comme suspecte.<sup>6</sup> Il s'agit plutôt de reconnaître que les cultures autochtones ne s'épuisent pas dans la différence à l'Occident et que, par conséquent, la résistance et l'émancipation passent aussi par « la reconquête de soi, d'une dignité autonome » (Memmi, 2008, p.143) et la nécessaire recherche d'un « avenir pour soi » (Simard, 2003, p.46), donc par un *empowerment* individuel et collectif.

Cette émancipation est toutefois compliquée par la situation de dépendance à l'égard de la société dominante dans laquelle se trouvent les communautés autochtones : « La face concave de ce système [de réduction], dit-il, c'est une dépendance elle aussi généralisée comme une chaîne de dominos tombant l'un sur l'autre : démographique, économique, politique, etc. » (Simard, 2003, p. 102). Sans base territoriale suffisante pour assurer seuls leur subsistance et leur développement économique et comptant une population trop petite pour y puiser toute l'expertise nécessaire pour assurer les services considérés aujourd'hui comme essentiels, les peuples autochtones vivent aux

---

autochtone »), soit comme des êtres authentiques proches de la nature (« le sage autochtone ») (Taylor, 2008, p. 257).

<sup>6</sup> Ce qui équivaudrait à reprendre paradoxalement à notre compte le refrain assimilationniste. En fait, la légitimité de la différence culturelle doit souvent être revendiquée contre l'impérialisme occidental qui puise ses sources dans une conception déterministe de l'Histoire (ou du progrès) plaçant commodément l'Occident au stade le plus élevé de l'évolution historique. Voir à ce sujet : Panikkar, R. (2009). *Paix et désarmement culturel*. « s.l. », Paris : Actes Sud.

crochets de cet État même qui les a historiquement mis dans cette situation. La destruction des économies locales autochtones fondées sur la subsistance et l'absence d'un système de substitution efficace, aurait effectivement incité l'État à intervenir pour subvenir aux besoins des collectivités autochtones. Mais cette prise en charge par l'État-providence aurait « renforcé la dépendance vis-à-vis de l'État, accentuant et accélérant la marginalisation des Premières Nations » (Jaccoud, 1995, p.95). Cette situation ne limite pas uniquement les possibilités réelles d'autonomie politique, poursuit Simard, elle modifie le sens même du politique. Dans les communautés autochtones, écrit-il, « la politique se confond bien souvent avec la revendication de fond, de programmes ou d'emplois administratifs, et sinon avec une guerre de tranchée devant les tribunaux pour tenir les gouvernements à leurs engagements et obligations » (2003, p.102). La politique autochtone se trouve en quelque sorte emmurée dans les paramètres étatiques et administratifs canadiens, à la traîne de décisions prises au sein d'institutions desquelles ils sont absents et qui fonctionnent selon les codes culturels de la société dominante : tribunaux, ministère, etc. De la dépendance économique, on passe ainsi à la dépendance politique et juridique.

La dépendance a des conséquences individuelles et sociales profondes : en transformant « les citoyens en clientèle passive » (2003, p.102), elle désintègre les liens sociaux en extrayant les individus des réseaux de solidarité devenus superflus, et contribue à « l'isolement social croissant des personnes, même dans des petits villages où tout le monde se connaît » (2003, p. 103). Un état social que Simard associe à l'*anomie* durkheimienne pouvant conduire au suicide, « ultime témoignage d'un manque de raisons de vivre » (2003, p.103-104) :

Quand vous vous habituez à l'idée qu'une puissance anonyme extérieure (étatique bureaucratique en l'occurrence) réponde à vos besoins et résolve vos problèmes à votre place, vous pouvez vous passer des autres en chair et en os et n'avez pas davantage à vous en préoccuper. Vous vous trouvez comme dispensé des devoirs de mutualité et libéré des exigences morales qui

appellent la solidarité vécue, fusionnent les consciences solitaires, inscrivent l'existence personnelle dans une communauté de durée, fournissent des raisons de vivre d'autant plus valables individuellement qu'elles sont partagées et exigeantes – culturelles, communautaires précisément (2003, p.103).

De cette façon, la relation coloniale a pour effet de réduire le monde autochtone à une peau de chagrin en dépit de leur résistance, le laissant dans une situation de dépendance délétère sur les plans individuel et collectif. Ainsi, souligne Tully :

*The long-term effects [de la colonisation interne] for the vast majority of native people in Canada have been to reduce formerly economically self-sufficient and interdependent native societies to tiny overcrowded reserves, inter-generational welfare dependency, substandard housing, diet, education and health facilities, high levels of unemployment, low life-expectancy and high rates of death at birth (Tully, 2008, p. 261).*

En conclusion, ce portrait sombre et généralisateur de la condition autochtone ne doit pas masquer la diversité des situations. 400 ans d'interactions ont tissé des relations infiniment complexes qui se prêtent difficilement à un tel exercice de modélisation. Le phénomène de la colonisation canadienne lui-même est plus hétérogène et complexe que le portrait qui en est brossé ici, puisqu'il s'est déployé de multiples façons selon les époques et les régions considérées.

L'idée ici était de cerner l'héritage duquel il nous faut rompre. À l'instar de Simard, « nous avons voulu mettre en lumière les tendances lourdes, les forces historiques d'inertie et de continuité qui pèsent sur le développement du milieu autochtone » (Simard, 2003, p. 40). Nous avons pu constater que ces obstacles sont enracinés dans une relation profondément problématique, que Tully associe à la colonisation interne des peuples autochtones par la société dominante. Les effets de « réduction » et de « mise en dépendance » relevés par Simard continuent d'alimenter leur marginalisation sur les plans objectifs (dépossession territoriale, mise sous tutelle politique, dépendance économique et juridique, etc.) et subjectifs (représentations des

Autochtones). C'est à la lumière de ce contexte historique qu'il nous faut analyser les nouveaux développements en matière de relation Autochtone-État. Et nous sommes d'accord pour dire que « pour que l'image [de la condition autochtone] soit complète, il faudra s'attarder aux ruptures, aux innovations, aux mouvements sociaux actuels qui lézardent l'édifice de la réduction » (*idem*). C'est ce que nous proposons de faire maintenant en explorant les efforts déployés depuis les années 1970 pour renouveler la relation avec les Premières Nations et le rôle que peut y jouer une obligation de les consulter et d'accommoder.

### 1.3 La négociation et le renouveau : des traités aux consultations ?

Dans les années 1970, un contexte international favorable et une mobilisation autochtone sans précédent font apparaître la position historique du Canada face aux Premières Nations de plus en plus illégitime. Ce regard critique posé sur le traitement réservé aux peuples autochtones marque l'entrée dans une phase de « négociation et de renouveau », d'après la formulation consacrée par la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA, vol. 1).

Sur la scène internationale, les mouvements de libération nationale redessinent la carte du monde avec l'appui des Nations Unies qui appellent à la décolonisation au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ces mouvements d'émancipation trouvent écho auprès des Autochtones au Canada, mais comme le souligne Tully, le caractère « interne » de l'expérience coloniale canadienne induit une solution différente :

*In external colonisation, colonies and the imperial society coexist on different territories. The colonies can free themselves and form geographically independent societies with exclusive jurisdiction over their respective territories (as Canada, United States, Australia and New Zealand have done in relation to the former British Empire). With internal colonisation, this is not possible (2008, p. 262).*



Dans le contexte canadien, comme l'a affirmé le juge en chef Antonio Lamer dans une importante décision, « il faut se rendre à l'évidence, nous sommes tous là pour rester » (Cour Suprême, Delgammukw, 1997). Ainsi, l'émancipation des peuples autochtones n'est pas à trouver dans l'impossible rupture des rapports avec la société canadienne, mais dans l'établissement d'un nouveau type de rapport. Et c'est là tout le défi devant lequel nous nous trouvons, un défi inscrit dans « la fibre même de ce pays » (Simard, 2003, p.100), celui d'aménager la coexistence *sur un même territoire*.

Cette réalité fait apparaître la question du territoire à la fois incontournable et fondamentale puisque c'est là où les fils coloniaux qui tissent nos relations doivent se dénouer. D'un côté, le rapport particulier des peuples autochtones à la terre s'inscrit dans un système culturel complexe et l'avenir économique aussi bien qu'identitaire de leur nation en dépendent largement. De l'autre côté, l'édification même de la société canadienne repose sur l'occupation et l'exploitation du territoire selon un système capitaliste imprégné par la culture occidentale. Autrement dit, le territoire disputé pour le développement simultané de deux sociétés distinctes est le terrain (physique et symbolique<sup>7</sup>) où se cristallise le problème colonial. Pour Tully, l'appropriation territoriale constitue en effet « l'essence » de la colonisation interne (2008, p. 261), pour Simard il s'agit de son « impératif brutal » (2003, p.27). La coexistence entre ces deux territorialités d'une manière qui permet le libre développement de deux sociétés (imbriquées, ce qui n'est pas pour faciliter la tâche) doit donc se trouver au cœur des efforts pour dépasser l'héritage colonial canadien.

Le Canada a pris conscience de ce défi au tournant des années 1970 alors qu'il entreprend une vaste redéfinition pluraliste de son identité nationale. L'État canadien

---

<sup>7</sup> Pour une analyse beaucoup plus approfondie de la question territoriale, voir Alexandre Germain (2015). *La question territoriale et le fédéralisme multinational : Uashat Mak Mani-Utenam et la planification territoriale autochtone au Canada*. (Thèse de doctorat, département de science politique). Université du Québec à Montréal.

se présente dorénavant comme un État multiculturel qui fait de la promotion de sa diversité un pilier de son caractère national<sup>8</sup>. Cette période coïncide avec la reconnaissance officielle aux peuples autochtones d'un ensemble de droits particuliers sur le territoire. L'arrêt Calder en 1973 joue à ce titre un rôle majeur en reconnaissant que les peuples autochtones bénéficient d'un droit de propriété sur le territoire partout où ce « titre ancestral » n'a pas été expressément éteint par un traité. Cette décision pousse alors le gouvernement fédéral à créer, en 1975, un bureau des revendications autochtones afin de négocier avec les nations non conventionnées<sup>9</sup>, particulièrement au Québec, en Colombie-Britannique et au Nord du Canada, qui n'ont pas fait l'objet de négociations historiques entre la Couronne et les Autochtones (Canada, 2003, p.6).

Si les tribunaux ont joué un certain rôle dans la remise en cause du *statu quo* colonial, l'impulsion principale de cette nouvelle reconnaissance est indubitablement liée au mouvement d'affirmation identitaire et de réclamation juridique sans précédent chez les Autochtones eux-mêmes. En quelques années, les Premières Nations parviennent alors à placer le pays devant ses contradictions<sup>10</sup>, à mettre la question autochtone à l'avant-scène de la politique canadienne et à forcer la négociation d'une nouvelle relation. Les peuples autochtones vont effectivement profiter du contexte politique de l'époque pour s'investir sur le terrain constitutionnel. D'abord exclus du processus de réforme constitutionnelle entrepris au tournant des années 1980 entre les provinces et le gouvernement fédéral, ils s'y invitent et forcent l'enchâssement de leurs « droits existants — ancestraux ou issus de traités » à l'article 35 de la nouvelle Constitution.

<sup>8</sup> Le Canada adopte officiellement le multiculturalisme en 1971 et en fait une politique officielle en 1988. Pour les mérites de cette perspective canadienne sur la diversité lire Kymlicka (2001), pour un avis contraire lire Day (2000)

<sup>9</sup> L'expression non-conventionnée désigne les situations où il n'y a pas de traité entre la nation autochtone et l'État canadien

<sup>10</sup> Sur la scène internationale, le Canada se présente comme un ardent défenseur des droits de l'homme et des valeurs démocratiques, comme en témoignent son rôle actif dans la rédaction de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* en 1947-1948 et ses travaux au sein des Nations Unies.

Le chemin parcouru est impressionnant : en quelques années, les peuples autochtones sont sortis des marges de la politique canadienne et ont inscrit leurs droits dans le document fondamental du pays. Une nouvelle compréhension s'était imposée dans l'imaginaire canadien: les Autochtones ne sont pas des Canadiens comme les autres et leur assimilation est indigne de la société multiculturelle canadienne. Leur occupation antérieure du territoire leur confère des droits particuliers. Par le passé, la Couronne britannique, constatant la présence de ces peuples et souhaitant poursuivre le développement de sa colonie, a entrepris des négociations de traité avec plusieurs peuples autochtones. Ces traités historiques sont interprétés officiellement comme un renoncement à leur « titre » sur le territoire en échange de certains gains précisés sur papier. Longtemps négligés, les droits ancestraux des Autochtones et ceux qui sont issus de ces traités historiques sont maintenant reconnus et affirmés dans la nouvelle Constitution canadienne de 1982, une reconnaissance nécessaire dans un État multiculturel. Mais cette reconnaissance constitutionnelle représente un casse-tête : quels sont ces droits ancestraux concrètement<sup>11</sup>? Et comment se réconcilient-ils avec la réalité politique, économique et sociale du Canada contemporain ? La « réconciliation » est devenue, en quelques années, l'objectif primordial dans le renouvellement des relations avec les Premières nations. Objectif noble s'il en est un, la réconciliation et le sens qui lui est accordé font toutefois l'objet de nombreux

---

<sup>11</sup> Cette question a fait l'objet de trois conférences constitutionnelles tenues en 1984, 1985 et 1987. L'autonomie gouvernementale des peuples autochtones s'impose alors dans les discussions comme l'un des droits ancestraux existants. Les représentants autochtones, ceux des provinces et du gouvernement fédéral parviennent à s'entendre pour l'inscrire dans l'accord de Charlottetown en 1992. Cet accord est toutefois rejeté par voie référendaire dans la plupart des provinces, sonnant le glas des tumultueuses négociations constitutionnelles. L'échec du mouvement souverainiste québécois, qui essuie la défaite au référendum de 1995, et la fatigue généralisée pour les discussions constitutionnelles ferment alors la porte à une reconnaissance explicite du droit à l'autonomie des peuples autochtones sur leur territoire par la voie constitutionnelle. En 1995, le gouvernement fédéral va tout de même de l'avant et reconnaît officiellement l'autonomie gouvernementale comme un droit ancestral existant, c'est-à-dire le droit : de prendre eux-mêmes les décisions touchant les affaires internes de leurs collectivités, les aspects qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et, enfin, les rapports spéciaux qu'ils entretiennent avec leur terre et leurs ressources (Canada, 1995, partie 1).

débats<sup>12</sup>. Pour l'État, il s'agit de définir clairement les droits autochtones de façon à les harmoniser avec les droits des autres Canadiens et les articuler à la réalité économique et politique du pays. Fidèle à sa tradition, le Canada a privilégié la négociation de traités pour réaliser cet objectif de réconciliation :

Le processus d'établissement des traités est compris comme ayant pour objectif de résoudre le problème posé par l'existence en *common law* de « droits ancestraux non définis » consacrés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. La solution est de partir de ces droits ancestraux non définis pour aboutir à des droits bien définis dans le cadre de la Constitution. Le passage des uns aux autres se fait par négociations de traités (Tully, 2000, p. 9).

Cette voie de négociation de traités est officialisée et balisée selon un processus établi par le fédéral : la négociation d'un nouveau traité dit « moderne » via le « processus de négociation globale » ou la modification des traités « historiques » via le « processus de revendication particulière » font l'objet d'une politique fédérale explicite.

La négociation de traités en est donc venue à occuper le centre de l'approche actuelle du Canada vers une nouvelle relation avec les peuples autochtones. Cette avenue présente toutefois de nombreuses limites et fait l'objet de critiques sévères. Pour certains, ce processus n'est pas en rupture avec le cadre colonial canadien. Il le renforcerait au contraire en limitant les sujets ouverts à la négociation à tout ce qui ne remet pas en cause la souveraineté canadienne sur les peuples autochtones et leur territoire (Green, 2004; Ladner et Orsini, 2004; Alfred, 2009). Dans son document *Règlement des revendications des Autochtones : un guide de l'expérience canadienne*, le gouvernement fédéral souligne que :

---

<sup>12</sup> Pour un portrait des différentes visions de la réconciliation voir Cornthassel, J., Chaw-win-is et T'lakwadzi (2009). Indigenous storytelling, truth-telling and community approaches to reconciliation. *English Studies in Canada*, 35(1), p.137-159 ; Woolford, A. (2005). *Between Justice and Certainty: Treaty Making in British Columbia*. Vancouver: University of British Columbia Press.



Le gouvernement du Canada maintient que les négociations et les ententes liées à l'autonomie gouvernementale ne doivent en aucune façon miner la souveraineté nationale du pays. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale émanant des traités doivent s'inscrire dans la Constitution canadienne et ne peuvent donner lieu à un État souverain ou indépendant à l'intérieur des frontières canadiennes. Les groupes autochtones doivent exercer leurs pouvoirs à l'intérieur du cadre constitutionnel canadien (Canada, 2003, p.33).

Les compétences reconnues au groupe autochtone par le traité sont ainsi limitées à « des sujets qui lui sont propres et qui font partie intégrante de sa culture » (Canada, 2003, p. 33), lesquels sont par ailleurs expressément désignés par l'État<sup>13</sup>. En outre, les compétences autochtones doivent « être compatibles avec ceux des autres ordres de gouvernement » et respecter les normes de la Constitution canadienne (Canada, 2003, p. 32). Autrement dit, l'autonomie autochtone est limitée au strict respect des paramètres constitutionnels existants qui ont pourtant été déterminés sans le consentement des Autochtones (Salée, 2005, p. 63). Pour plusieurs, signer un traité dans ces conditions équivaut à abdiquer leur indépendance pour se conformer aux standards culturellement teintés de la société dominante (Green, 2004; Nadasdy, 2003a; Alfred 2009 et autres). Les traités ne représenteraient pas une avenue de renouvellement à moins de les réinterpréter selon le point de vue autochtone voulant qu'il s'agisse d'instruments régulant une coexistence égalitaire de nation à nation (Ladner, 2003).

Même en acceptant leurs limites intrinsèques (ou en espérant les modifier au cours de la négociation), le processus lui-même présente de nombreux obstacles : il est incroyablement long, coûteux et ses résultats sont incertains. En outre, là où des traités ont finalement été signés, leur mise en œuvre s'est avérée difficile et conflictuelle (Houde, 2011, p.57-61). Il faut donc reconnaître minimalement que le processus actuel de négociation de traité constitue une avenue bien imparfaite pour

---

<sup>13</sup> Une évidence lorsqu'on examine la liste des compétences ouvertes à la négociation et celles qui en sont exclues (Canada 2003, p.32).

relever le défi d'une nouvelle relation avec les Autochtones. Un constat que partagent plusieurs nations autochtones :

*There is no doubt among First Nations in B.C. that significant obstacles stand in the way of achieving a just resolution of agreements on lands, resources, and governance. Levels of frustration run high in our communities, and as leaders we have exhausted justification to our membership as to why we continue to borrow funds to participate in a process that leads to a dead-end (Carrier Sekani Tribal Council, 2007, p. 1).*

En dépit de ses imperfections, pour les nations autochtones le processus de négociation de traités est longtemps demeuré l'unique voie officielle pour faire valoir leurs intérêts et obtenir des gains en matière de contrôle territorial et d'autonomie politique. Comme l'explique Christopher Alcantara :

*They have no better option to adequately satisfy their preferences within the current institutional framework. A number of Aboriginal officials have mentioned that the comprehensive land claims process is the "only game in town" for achieving the type of control they want over their lands (2012, p. 355).*

Or, une alternative semble aujourd'hui prendre forme autour de l'obligation de consulter et d'accommoder. Relativement nouvelle dans le paysage juridique et politique, elle contraint maintenant les gouvernements à consulter et, le cas échéant, à accommoder les Premières Nations lorsqu'ils envisagent des actions qui peuvent influencer sur leurs droits. Cette obligation représenterait un nouvel outil de réconciliation entre les peuples autochtones et la Couronne en offrant aux Autochtones la possibilité de faire entendre leur voix dans les processus décisionnels qui les concernent (Hoehn, 2012). Cette obligation viendrait changer la donne, car les peuples autochtones n'auraient plus nécessairement à s'inscrire dans le processus établi des traités pour négocier leurs droits et s'exprimer sur la gestion du territoire. Ils pourraient aujourd'hui le faire au sein des processus de consultation qui doivent se tenir au cas par cas, chaque fois qu'une action risque d'avoir une incidence sur les

territoires et les ressources dont dépend l'exercice de leurs droits. L'obligation offrirait alors un nouveau moyen d'*empowerment* pour les Premières Nations.

D'autres auteurs sont toutefois beaucoup plus critiques (Christie, 2006; Potes, 2006; Tzimas, 2005; Walters, 2006), ce qui nous invite à la prudence dans le pronostic consacré à l'OCA avant que des études empiriques puissent confirmer les espoirs d'*empowerment* qu'elle soulève. C'est justement là, en s'appuyant sur l'expérience des consultations tenues auprès de la nation Atikamekw Nehirowisiw que se situe la contribution que nous souhaitons apporter dans ce mémoire. Les Atikamekw nehirowisiwok sont un cas de figure intéressant : n'ayant jamais conclu de traité avec l'État canadien, leur voix au chapitre des décisions affectant leur territoire ancestral, le *Nitaskinan*, est entendue dans les différents processus de consultation. De plus en plus sollicités pour prendre part aux diverses consultations, nous pouvons tirer de leur expérience les conclusions empiriques nécessaires à l'évaluation critique de l'OCA en cherchant à répondre à la question suivante :

*L'obligation de consulter et d'accommoder affirmée par la Cour suprême permet-elle d'habiliter la nation Atikamekw Nehirowisiw dans la gouverne de son territoire ancestral, le Nitaskinan?*

Depuis son affirmation au début des années 1990 et particulièrement dans la trilogie Haïda nation (2004), Taku River (2004) et Mikisew (2005), l'OCA s'est précisée par la voie de la jurisprudence. Elle suit des paramètres établis dont la portée est analysée au chapitre trois de ce mémoire. Il suffit de mentionner pour le moment que, bien qu'elle soit de nature juridique, l'OCA a des implications politiques majeures. Elle induit des processus participatifs que certains auteurs considèrent comme l'annonce d'un nouveau mode de gouvernance multiniveaux (*multilevel governance*) contribuant à transformer, *de facto*, les relations entre l'État canadien et les peuples autochtones (Papillon, 2008; Abele et Prince, 2003). Martin Papillon, par exemple,

soutient qu'en leur permettant de regagner une voix dans l'élaboration des politiques publiques, la participation autochtone nous éloigne de la gouvernance *top-down* et centralisée caractérisant le régime colonial. Elle offrirait l'occasion aux peuples autochtones de s'affirmer en tant que communautés politiques jouissant de leurs propres sources d'autorité et de légitimité (Papillon, 2008).

Les impacts de l'OCA seraient particulièrement prégnants sur la gouverne du territoire. Sébastien Grammond considère par exemple que l'émergence d'un droit de participation autochtone conduirait à « la mise au rancart de la vision étatique centralisée voulant que le territoire appartienne à l'ensemble de la population, représentée par le gouvernement » (Grammond, 2009, p. 948). Ainsi, bien que la souveraineté canadienne ne soit pas censément mise en cause par les tribunaux, l'obligation légale de consulter les Autochtones pour s'assurer que leurs préoccupations sont prises en compte « force l'État à partager son pouvoir décisionnel et à accorder une voix particulière aux Autochtones ». Cela ferait en sorte d'obliger l'État à « traiter de nation à nation avec les Autochtones » (idem).

Dans la jurisprudence, la Cour précise également les modalités procédurales de l'OCA. À titre d'exemple, l'échange continu d'informations et l'examen conjoint des mesures d'atténuation en faveur des droits des Autochtones doivent faire partie du processus. Ainsi pour Kathrin Walker, « *it would seem the courts are calling for a type of ongoing intercultural dialogue between Aboriginal people and the Crown* » (2005, p. 25). En incitant au dialogue interculturel dans la gouverne du territoire partagé, l'OCA offrirait ainsi une avenue de coexistence territoriale novatrice ce qui en ferait « *one of the more hopeful developments in the field of Aboriginal-State relations* » (Delvin et Murphy, 2005, p. 267-295). Dans ce contexte, certains comme Alcantara suggèrent de délaisser la négociation de traité là où elle n'a pas apporté les résultats escomptés et d'investir plutôt l'approche par la consultation, une voie que semblent emprunter effectivement certaines nations autochtones (Houde, 2012, p.58).

Mais si l'OCA suscite l'enthousiasme de certains, d'autres se montrent plus sceptiques. Ria Tzimas, notamment, doute que l'obligation de consultation soit un bon outil de réconciliation en raison du contexte politique dans lequel elle se déploie :

*The content of reconciliation, i.e., the give and take, the compromise, and/or the sharing, is premised on an equality of positions and an equality of bargaining power. Although, in the appropriate factual circumstances, the honour of the Crown may require a government to extend the appropriate resources to an Aboriginal group to enable the requisite dialogue, it is far from certain that such would be enough to level the playing field (2005, p. 482).*

Dans le contexte d'un déséquilibre de force évident, les consultations auxquelles donne lieu l'obligation risquent fort de pencher constamment en faveur de la société dominante que représente le gouvernement. En abordant le contexte politique dans lequel se déploie l'OCA, Tzimas nous invite à délaisser les discussions purement théoriques sur la portée et les implications de l'obligation pour s'intéresser plutôt à sa mise en œuvre et à ses impacts réels dans la gouvernance des territoires. On dispose pourtant de peu d'informations à ce sujet. Le développement de politiques provinciales et autochtones en réponse à l'OCA commence à attirer l'attention, mais ces études nous éclairent davantage sur les conceptions adoptées par les acteurs que sur les processus qui en découlent (Newman, 2009, chap. 4; Fortier, 2009).

Cependant, une importante littérature aborde d'autres situations de gouvernance négociée du territoire entre les représentants étatiques et les représentants autochtones, notamment au sein des comités de cogestion découlant des traités. Plusieurs études qui se sont intéressées à ces processus de cogestion tendent à corroborer l'intuition de Tzimas en soulignant les stratégies procédurales (mandats octroyés, fréquence, durée, choix des participants, mode de prise de décision, ressources disponibles, etc.) et épistémologiques (exclusion des considérations autochtones issues de différentes manières d'acquérir et de présenter le savoir) qui



marginalisent la voix autochtone (Nadasdy, 2003a; Rodon, 2003; Spak, 2005; Stevenson, 2004). Dans ce contexte, certains considèrent que la cogestion constitue une forme d'assimilation permettant à l'État d'étendre son influence et ses formes de contrôle bureaucratique sous le couvert de gouvernance participative (Stevenson, 2004; Nadasdy, 2003a).

D'autres études dressent des bilans plus nuancés et plus positifs en montrant comment les Autochtones peuvent tirer profit de la cogestion du territoire (Dowsley, 2007; Feit, 2005; Goetze, 2005; Rodon, 2003). Dans l'étude réalisée par Martha Dowsley sur la gestion des ours polaires au Nunavut entre les communautés inuites et l'État par exemple, on constate la capacité de la culture inuite minoritaire à survivre à l'interaction avec la culture dominante dans un processus conjoint de gestion des ressources et à influencer les décisions dans le sens de leurs valeurs et intérêts (Dowsley, 2007). Plusieurs chercheurs ont également montré que les savoirs et modes de gestion respectifs des Autochtones et des Non-Autochtones pouvaient coexister en développant des modes de cogestion novateurs et mieux adaptés, ce qui remet en cause les postulats de l'incommensurabilité de l'écart entre les cadres épistémologiques et les structures de gestion territoriale des deux parties (Houde, 2012 ; Spak, 2005 ; Wyatt, 2004).

Les résultats mitigés en matière de cogestion du territoire entre l'État et les nations autochtones ne nous permettent pas de déduire avec certitude que la consultation des Autochtones se fera au profit de leur *empowerment*. Seule une démonstration empirique pourrait nous éclairer. C'est pourquoi nous avons étudié le cas atikamekw nehirowisiw selon une méthodologie maintenant présentée.

#### 1.4 Méthodologie de recherche

Ce mémoire se veut une évaluation critique de l'obligation de consultation et d'accommodement en la replaçant dans le contexte plus large des relations historiques entre l'État et les Premières Nations. Souhaitant dépasser la simple analyse des paramètres juridiques de l'obligation et de leur portée théorique, nous voulions étudier sa transposition sur le terrain politique pour prendre la mesure des pratiques auxquelles elle donne lieu. Nous avons donc procédé à une analyse empirique en étudiant le cas de la nation Atikamekw Nehirowisiw dans la gestion forestière au Québec. Les données ont été recueillies dans le cadre du projet *Consultation et habilitation atikamekw* mené conjointement avec le Conseil de la Nation Atikamekw (CNA) à l'hiver 2014.

##### 1.4.1 L'étude du cas atikamekw nehirowisiw

Dans *Research Methods for Political Science : Quantitative and Qualitative Approaches*, David E. McNabb décrit l'étude de cas « *as an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, and particularly when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident* » (2010, p. 237). L'étude de cas constituait une méthode particulièrement appropriée à notre objet d'étude considérant, à la suite de Newman, que l'obligation de consultation s'inscrit et se développe dans un contexte politique qui détermine la façon dont elle s'applique concrètement. Les frontières entre le phénomène et le contexte ne sont pas évidentes, et c'est précisément parce qu'elles négligent le contexte politique dans lequel l'obligation se déploie que les études se limitant à la jurisprudence nous semblent incomplètes pour en saisir les impacts.

En outre, notre étude de cas est de type instrumental, c'est-à-dire « *conducted mainly because it promises to provide insight into an issue, not for any specific interest in the*

*case itself [...] It is studied because it improves understanding of something else »* (McNabb, 2010, p.237). Non pas que le cas choisi ne soit pas intéressant pour lui-même, bien au contraire, mais le but de la recherche est d'abord d'évaluer empiriquement l'impact de l'obligation sur l'*empowerment* autochtone en général.

Les Atikamekw Nehirowisiwok forment une nation de 8000 habitants répartie entre trois communautés : Manawan, Opitciwan et Wemotaci<sup>14</sup>. Le territoire ancestral atikamekw nehirowisiw, Nitaskinan, couvre une superficie de 82 000 km<sup>2</sup> et s'étend sur l'ensemble du bassin versant de Tapiskwan Sipi (rivière Saint-Maurice) ainsi que sur une partie des bassins versants de la baie James et de la Wapoc Sipi (rivière Le Lièvre). Le territoire revendiqué présentement par la nation Atikamekw Nehirowisiw couvre une superficie de 62 000 km<sup>2</sup>. La reconquête du contrôle sur leur territoire a toujours été au cœur de leurs revendications comme en témoigne leur récente déclaration de souveraineté (2014).

Le contexte atikamekw nehirowisiw se prête particulièrement bien à notre sujet d'étude. Cette nation n'a jamais conclu de traité avec l'État canadien qui définirait les modalités de la gouverne du *Nitaskinan*. La nation Atikamekw Nehirowisiw a donc été particulièrement touchée par les développements ayant suivi la reconnaissance des droits ancestraux dans la constitution de 1982, et particulièrement les décisions juridiques récentes en matière de consultation. En attendant la signature d'un traité, c'est effectivement au sein des différentes instances de consultation que les Atikamekw Nehirowisiwok ont été invités à se prononcer sur les enjeux relatifs à leur territoire ancestral. De plus en plus sollicitée pour participer aux forums régionaux de développement et de planification forestière, la nation Atikamekw Nehirowisiw représente un cas d'étude intéressant pour analyser l'implantation et les effets politiques de l'obligation. En outre, le contexte atikamekw nehirowisiw ne diffère pas

---

<sup>14</sup> Le contexte atikamekw nehirowisiw, notamment leur rapport au territoire et les luttes pour sa réappropriation, est exposé au chapitre 4.



fondamentalement de celui vécu par d'autres nations autochtones non conventionnées. Il nous semble donc que les résultats produits par l'étude du cas atikamekw nehirowisiw ont une certaine validité externe. Finalement, il faut mentionner que notre objet d'étude, la méthodologie de recherche et le choix du terrain ont également été motivés par un apport possible à la réflexion des communautés atikamekw nehirowisiwok au sujet des options qui s'offrent à elles en matière de réappropriation territoriale.

#### 1.4.2 Projet Consultation et habilitation atikamekw : une approche collaborative de recherche

From the vantage point of the colonized, [...], the term 'research' is inextricably linked to European imperialism and colonialism. The word itself, 'research' is probably one of the dirtiest words in the indigenous world's vocabulary. When mentioned in many indigenous contexts, it stirs up silence, it conjures up, it raises a smile that is knowing and distrustful. It is so powerful that indigenous people even write poetry about research. The ways in which scientific research is implicated in the worst excesses of colonialism remains a powerful remembered history for many of the world's colonized peoples (Smith, 1999, p.1).

L'impact négatif qu'ont historiquement eu les recherches scientifiques sur les peuples autochtones, tel que rappelé par Linda Tuhiwai Smith, a amené ces derniers à exiger un plus grand contrôle des recherches ayant lieu dans leurs milieux. Certaines communautés ont même développé leur propre protocole auquel doivent se conformer les chercheurs intéressés à collaborer avec elles. Nathalie Piquemal définit sommairement une recherche collaborative comme un « *on-going process in which researchers and participants accept going through a common learning experience in order to build an ethical relationship, a research situation in which each party's motivations are honoured* » (Piquemal, 2003, 206). Le projet *Consultation et habilitation autochtone* a été menée dans un tel esprit.

À l'automne 2014, nous avons donc approché le CNA avec la proposition d'un projet portant sur les consultations et l'habilitation atikamekw. L'intérêt pour ce sujet était manifeste, mais il fallait d'abord établir un cadre de travail mutuellement satisfaisant. Au cours de l'automne et de l'hiver, nous avons donc tenu plusieurs rencontres préparatoires qui nous ont permis d'identifier les questions de recherche, les buts du projet et nos engagements réciproques. Ce processus a abouti à la signature d'un protocole de recherche entre l'UQAM et le CNA. C'est aussi grâce à ce processus collaboratif que nous avons pu obtenir l'appui du Grand Chef de l'époque André Quitich, un véritable passeport pour un projet en milieu atikamekw nehirowisiw. Le *Protocole d'entente dans le cadre d'un projet de recherche* ainsi que la lettre d'appui du Grand Chef peuvent être consultés en annexe.

Le projet *Consultation et habilitation* dépassait la portée de ce mémoire de maîtrise en englobant des questions qui n'y étaient pas directement liées afin d'inclure les préoccupations du CNA. Dans cette optique, le CNA s'est montré disposé à financer le projet de façon à s'assurer que les Atikamekw Nehirowisiwok bénéficient directement de la recherche. Les résultats obtenus devaient prendre la forme d'un rapport de recherche à l'intention du CNA aux fins de ses propres travaux, lequel a été remis et présenté en avril 2014. De notre côté, et conformément au protocole de recherche, nous étions autorisés à utiliser les données obtenues et les résultats produits dans le cadre de la rédaction de ce mémoire de maîtrise.

Le projet *Consultation et habilitation* a été mis en branle en février 2014. Sur une période de cinq semaines, nous avons travaillé dans les locaux du CNA à La Tuque, et rencontré des informateurs dans chacune des trois communautés atikamekw nehirowisiwok.

La première étape a pris la forme d'une recherche documentaire dans les archives du CNA. Cette collecte de données visait un double but. D'abord, sur le plan

préparatoire, il s'agissait de prendre en compte les études déjà réalisées pour éviter la répétition auprès d'une population souvent sollicitée pour participer à des projets de recherche. Ensuite, la recherche dans les archives nous a permis d'établir un portrait des pratiques consultatives sur le Nitaskinan en passant en revue les études ayant été réalisées par d'autres chercheurs et de dégager une position atikamekw nehirowisiw officielle d'après les mémoires déposés par la Nation lors de différents processus de consultation.

La deuxième étape du projet s'est déroulée dans les communautés afin de mener des entrevues auprès d'informateurs clés identifiés par l'équipe du secrétariat au territoire. Nous avons rencontré des personnes dans chacune des communautés ainsi qu'au CNA pour un total de douze informateurs. La petite taille de l'échantillon est compensée par la qualité des informateurs : les participants sont tous des membres de la nation activement engagés dans les divers processus de consultation (gardien de territoire, aînés, employés du conseil de bande, représentant de la nation au CNA, etc.).

Les entrevues ont été menées sur un mode semi-dirigé qui permet une certaine flexibilité dans la façon dont la discussion est menée (Savoie-Zajc, 2004 : p.296). L'entrevue semi-dirigée se déroule selon un plan préétabli, par exemple sur un questionnaire ou un guide d'entrevue, mais le processus doit être suffisamment souple pour permettre aux participants d'aborder le sujet de la façon qu'ils le souhaitent en fonction de ce qu'ils jugent important de mentionner à ce propos. Par conséquent, le questionnaire que nous avons préparé, et qui peut être consulté en annexe, a été adapté au cours des entrevues. Certaines questions ont été reformulées ou simplement écartées pour privilégier un mode plus proche de la conversation lorsque cela paraissait nécessaire. Un élément notable de ce processus fut la mise à l'écart d'un sujet précis. Au départ, nous avions envisagé étudier un cas de consultation en particulier, soit la consultation des Atikamekw Nehirowisiwok tenue

par le gouvernement dans le cadre de sa révision sur le régime forestier ayant eu lieu entre 2008 et 2012. Ce cas devait illustrer la portée et les limites des consultations. Mais au fur et à mesure de nos rencontres, nous nous sommes aperçus que les participants préféraient dépasser le cadre de ce cas précis pour aborder les consultations en général, nous offrant ainsi une mine d'informations dont il aurait été dommage de ne pas rendre compte sous prétexte qu'il ne concernait pas notre cas. Nous avons donc revu le questionnaire pour ouvrir les discussions à un niveau plus général, ce qui nous a permis d'obtenir une connaissance à la fois plus riche et plus détaillée des pratiques consultatives sur le Nitaskinan.

Finalement, l'analyse des données des entrevues a été inspirée par la méthode de codification proposée par Auerbach et Silverstein (2003) et Charmaz (1998) et reprise par notre codirecteur Nicolas Houde pour la réalisation de sa thèse de doctorat. Elle consiste d'abord à sélectionner, à partir de la retranscription intégrale des entrevues, le texte pertinent pour les objectifs de la recherche, à identifier les idées répétitives et à les regrouper dans des thèmes distincts qui couvrent la totalité de l'information pertinente. Cette codification a permis de dégager deux grandes catégories de données : celles plus générales se rapportant au jugement de la valeur que se faisaient les participants à l'égard de l'approche de consultation et d'accommodement pour la nation Atikamekw Nehirowisiw et celles plus descriptives des problèmes concrets qu'ils identifient par rapport aux consultations actuelles. Le processus de codage nous a donc permis d'identifier deux grandes catégories qui nous permettent d'évaluer l'approche de consultation et d'accommodement d'après un point de vue atikamekw nehirowisiw. Ces catégories et leurs sous-catégories, sont présentées au chapitre 4 et se présentent ainsi :

#### 1. Positions face à l'approche de consultation et d'accommodement

- tendance défavorable – limites contraignantes
- tendance favorable – opportunités bénéfiques

## 2. Problèmes des consultations et des accommodements

- Confusion entre les niveaux de consultation
- Manque de ressources
- Manque de reconnaissance et divulgation des informations atikamekw
- Organisations territoriales concurrentes et difficulté de planification globale pour la Nation
- Absence d'accommodement et confusion à leur sujet
- Manque de suivi et non-respect des ententes d'harmonisation
- Désintérêt des familles

### 1.5 Conclusion

Les relations historiques entre l'État canadien et les peuples autochtones sont problématiques et il en résulte une situation intenable sur le plan de la justice la plus élémentaire. Ce constat est largement partagé depuis le tournant des années 1970 alors que le défi du renouvellement de la relation en est venu à occuper régulièrement l'avant-scène de la politique canadienne. Mais malgré la volonté de négociation et de renouveau, le Canada ne semble pas parvenir à se libérer complètement de son héritage colonial. En effet, la grande voie de renouvellement privilégiée, la négociation de traité, n'est pas à la hauteur des attentes.

Une nouvelle avenue se dessine aujourd'hui autour de l'obligation de consulter et d'accommoder imposée par les tribunaux. En contraignant les gouvernements à consulter les Autochtones pour intégrer leurs préoccupations avant de mettre en œuvre toute action pouvant se répercuter sur leurs droits, l'obligation offrirait en effet une nouvelle alternative pour faire valoir leurs intérêts et regagner le contrôle sur leurs territoires ancestraux. Le potentiel de l'OCA en matière d'*empowerment* autochtone reste toutefois à confirmer.

Ce mémoire souhaite ainsi apporter une contribution empirique à cette évaluation grâce à une recherche collaborative menée avec le CNA auprès des communautés atikamekw nehirowisiw. L'analyse des archives et les entrevues menées avec les informateurs clés atikamekw nehirowisiwok nous ont permis de voir dans quelle mesure les consultations peuvent représenter un *empowerment* pour cette nation. Mais pour cela, il a d'abord fallu définir l'*empowerment*, une notion polysémique et controversée à laquelle se consacre le chapitre suivant.



## CHAPITRE II

### CADRE THÉORIQUE : *EMPOWERMENT* AUTOCHTONE

#### 2.1 Introduction

Vu l'engouement qu'elle suscite, la notion d'*empowerment* peut certainement prétendre au titre de « buzzword », mot à la saveur du jour employé de manière extensive dans une diversité d'interprétation pour décrire des pratiques et objectifs souvent distincts, voire contradictoires. En entreprenant cette recherche, nous n'avions pas anticipé l'ambiguïté de la notion et les vifs débats qu'elle suscite. Le cheminement tranquille de la recherche s'est promptement terminé lorsqu'au fil des lectures et des rencontres nous avons constaté la grande variété de sens qu'on accordait à cette notion : ce qui constituait une mesure d'*empowerment* pour les uns ne l'était pas pour les autres et tous avaient de bons arguments! D'abord décourageante, cette polysémie s'est avérée fascinante en faisant apparaître le conflit idéologique entre des visions concurrentes sur la nature des rapports à établir entre l'État canadien et les peuples autochtones.

Ce chapitre présente les contours du concept d'*empowerment* et la façon dont il peut être compris dans le contexte autochtone au Canada. Plusieurs auteurs se sont intéressés aux origines et au parcours de cette notion ambiguë (Bacqué et Biewener, 2013 ; Calvès, 2009 ; Sardenberg, 2008 ; Batliwala, 2007). À notre connaissance, l'ouvrage de Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener (2013) est le plus éclairant, car les deux auteures vont au-delà du simple constat de la polysémie et dégagent des « idéaux-types, qui constituent des modèles théoriques permettant de situer les pôles du débat et ses enjeux et de dresser une cartographie de la mobilisation de la notion » (p. 15). On y apprend que l'*empowerment* se déploie le long d'un spectre idéologique

entre un pôle « radical » et un pôle « libéral », ce dernier étant divisé en une version plus « sociale-libérale » et une autre davantage « néolibérale ».

Cette cartographie nous guide ensuite sur le terrain des débats portant sur le renouvellement de la relation entre l'État canadien et les Autochtones. Ainsi, l'*empowerment* autochtone est compris différemment par ceux qui privilégient une approche « intégrationniste », s'apparentant à l'*empowerment* libéral décrit par Bacqué et Biewener, et ceux qui défendent une approche « dualiste », correspondant davantage au modèle radical d'*empowerment*. C'est en fonction de ces deux conceptions que nous évaluerons dans les chapitres suivants dans quelle mesure l'obligation de consulter et d'accommoder (OCA) constitue un *empowerment* autochtone<sup>15</sup>.

## 2.2 Modèles-types d'*empowerment*

Selon Bacqué et Biewener, le verbe *to empower* est employé en Angleterre au XV<sup>e</sup> siècle pour désigner une dévolution de pouvoir par une autorité supérieure. Le mot « *empowerment* », qui définit l'état et l'action de donner du pouvoir, apparaît un peu plus tard, au XIX<sup>e</sup> siècle (2013, p.7). C'est néanmoins dans un tout autre sens qu'il est repris au tournant des années 1970 dans les discours et les pratiques de différents

<sup>15</sup> Nous préférons l'emploi du mot anglais « *empowerment* » à sa traduction française pour plusieurs raisons. La littérature francophone offre plusieurs options de traduction : « pouvoir d'agir », « capacitation », « habilitation », « autonomisation » ou encore « responsabilisation ». La première raison tient justement à cette instabilité dans la traduction, aucun mot n'est communément admis si bien que leur emploi crée souvent plus d'incompréhension qu'autre chose. Nous avons pu constater cet effet chez les Atikamekw alors qu'initialement nous avons traduit *empowerment* par « habilitation ». Ce dernier n'avait aucune résonance contrairement au mot *empowerment* auquel nous devons renvoyer pour expliquer notre concept. Ensuite, il faut admettre la difficulté de traduction. Comme l'expliquent Bacqué et Biewener, aucun mot ne parvient vraiment à traduire l'ensemble des dimensions de l'*empowerment*. Les termes « pouvoir d'agir » et « puissance d'agir » ne rendent pas compte du processus pour y parvenir tandis que ceux de « capacitation », « d'habilitation », « responsabilisation » et « d'autonomisation » ne font pas mention de la notion de pouvoir pourtant au cœur de l'idée d'*empowerment*. La dernière raison tient au fait que les auteures dont nous nous inspirons pour définir notre cadre conceptuel privilégient elles-mêmes l'usage du mot anglais.

mouvements sociaux, en particulier des féministes des Amériques et d'Asie du Sud, du mouvement du *Black Power* aux États-Unis et des mouvements d'éducation populaire en Amérique latine (*idem*). L'*empowerment* est alors ancré, explique la féministe Anne-Marie Calvès, dans une remise en question de l'ordre social et politique à partir du « point de vue des populations opprimées afin que ces dernières puissent s'exprimer et acquérir le pouvoir de surmonter la domination dont elles font l'objet » (2009, p.737). Le sens initial qu'on lui attribuait au XIX<sup>e</sup> siècle est alors complètement inversé : il ne fait plus référence à une délégation de pouvoir, car « le pouvoir ne se donne pas, il s'acquiert. » (Bacqué et Biewener, 2013, p.8).

Avec cette nouvelle acception, la notion connaît un succès rapide et gagne les registres distincts du monde universitaire, professionnel et politico-administratif et ce, dans des champs aussi variés que le développement international, l'action sociale, l'éducation, l'urbanisme, etc. L'*empowerment* puise alors dans des traditions de pensée variées et évolue au fil du temps en fonction des contextes propres à chacune des disciplines. Comme l'explique la féministe Cecilia Sardenberg :

*understandings of power and empowerment come from very different movements and traditions, being appropriated and re-signified by agencies and organisations [...] Besides, even within these different movements and traditions, the notions of power that underpin approaches and actions have changed significantly over time* (2008, p.19).

Bacqué et Biewener se sont intéressées à l'interprétation que les acteurs donnent au mot *empowerment* en ayant recours à la notion de « chaîne d'équivalence » proposée par le politologue Ernesto Laclau (1996). Cette méthode « permet de comprendre le sens d'une notion au regard des concepts ou propositions avec lesquels elle est employée et contribue à la constituer » (2013, p. 15). Elles ont suivi le parcours sémantique de l'*empowerment* dans trois champs majeurs de diffusion, soit l'action sociale, le développement international et les politiques publiques américaines. Dans les trois cas, les auteures nous montrent que la notion suit une trajectoire similaire :

les pratiques dites d'*empowerment* se détachent progressivement d'une perspective initiale de transformation sociale au profit d'une approche individualisée et dépolitisée, soit dans une logique thérapeutique pour ce qui a trait à l'action sociale ou alors au service d'agendas conservateurs ou néolibéraux dans le cas des politiques publiques américaines ou de projets initiés par les grandes agences internationales de développement.

Ce parcours hétéroclite et controversé révèle l'ambiguïté de la notion d'*empowerment*. La remarque de Srilatha Baliwala selon laquelle « *it is one of the most loosely used terms in the development lexicon, meaning different things to different people – or, more dangerously, all things to all people* » (1994, p.1), peut certainement être généralisée aux autres champs dans lesquels la notion d'*empowerment* est utilisée. Mais si elle veut « tout dire », la notion d'*empowerment* peut-elle encore signifier quelque chose?

Pour Bacqué et Biewener, la réponse est oui, puisque « des traits communs se dégagent de ces différentes interprétations » (2013, p.6). Elles en tirent la définition suivante :

L'*empowerment* articule deux dimensions, celle du pouvoir, qui constitue la racine du mot, celle du processus pour y accéder. Il peut désigner autant un état (être *empowered*) qu'un processus, cet état et ce processus étant à la fois individuels, collectifs et sociaux ou politiques – même si, selon les usages de la notion, l'accent est mis sur l'une de ces dimensions ou au contraire sur leur articulation (*idem*).

Les deux auteures ont rassemblé les chaînes d'équivalence qu'elles ont identifiées autour de trois idéaux-types qui constituent des horizons de sens en fonction desquels on peut comprendre la notion : un *empowerment* radical, un *empowerment* social-libéral et un *empowerment* néolibéral. Cette typologie rejoint à plusieurs égards celle

proposée par Sardenberg, qui distingue entre un *empowerment* « libérateur » et un *empowerment* « libéral », que nous présenterons simultanément.

### 2.2.1 L'*empowerment* radical

Le premier modèle, l'*empowerment* radical correspond à l'usage initial qu'en font les mouvements sociaux des années 1970. Ici, l'*empowerment* est compris comme un processus sociopolitique au centre duquel se trouve la question du pouvoir. L'*empowerment* s'inscrit alors dans un projet de transformation de l'ordre politique, social et économique à des fins d'émancipation individuelle et collective.

Cette façon de concevoir le pouvoir et l'*empowerment* apparaît dans le contexte intellectuel particulier des années 1960 et 1970. Les mouvements sociaux et le monde universitaire se nourrissent alors mutuellement dans une réflexion critique sur la nature du pouvoir et sur la reproduction des inégalités sociales. L'intériorisation des rapports de pouvoir comme mécanisme de reproduction des inégalités préoccupe alors les mouvements sociaux à une époque où les revendications se décentrent des enjeux liés au monde de la production vers les enjeux de reconnaissance des communautés stigmatisées : les populations noires, les gays et lesbiennes, les femmes, etc.

La question de la domination par l'aliénation est alors centrale dans le mouvement pour les droits civiques aux États-Unis et dans le mouvement du *Black Power* qui considèrent la revalorisation de l'image du groupe et des individus comme partie intégrante du processus d'affirmation du pouvoir noir (Bacqué et Biewener, 2013, p.11). Elle est également centrale en Amérique latine au sein du mouvement d'éducation populaire, et particulièrement au Brésil dans les expériences menées par le pédagogue chrétien Paolo Freire. La méthode de conscientisation, développée par Freire auprès des populations rurales, constitue un important jalon pour les démarches



dites d'*empowerment* qui se développeront ultérieurement dans les champs de l'action sociale américaine et du développement international. Calvès (2009, p.737) explique :

Partant de la « conscience dominée » des milieux ruraux brésiliens, expression de la « domination qu'un petit nombre de gens exerce dans chaque société sur la grande masse du peuple », Paulo Freire veut atteindre la « conscience libérée ». Il prône une méthode d'éducation active qui « aide l'homme à prendre conscience de sa problématique, de sa condition de personne, donc de sujet » et lui permet d'acquérir « les instruments qui lui permettront de faire des choix » et fera « qu'il se politisera lui-même » (Freire, 1974, p.9 cité dans Calvès, 2009, p.737). « Le but de l'éducateur », souligne-t-il, « n'est pas seulement d'apprendre quelque chose à son interlocuteur, mais de rechercher avec lui, les moyens de transformer le monde dans lequel il vit » (*idem.* cité dans Calvès, 2009, p.737).

Le rapport alternatif entre étudiant et éducateur, établi sous les auspices d'un apprentissage commun à des fins d'émancipation, a une influence notable dans le champ de l'action sociale à la fin des années 1970, notamment en travail social et en psychologie communautaire. À cette époque, l'*empowerment* est utilisé par des professionnels dans une perspective de renouvellement des techniques d'intervention contre des pratiques antérieures jugées hiérarchisées, paternalistes et inefficaces en raison de leur façon de traiter les bénéficiaires en victimes et de considérer l'intervention comme un acte de bienfaisance (Bacqué et Biewener, 2013, chap. 1).

L'*empowerment* est intégré dans le vocabulaire du travail social dans les années 1970, notamment sous l'impulsion de Barbara Salomon, travailleuse sociale afro-américaine et professeure à la Southern California University. En 1976, Salomon publie *Black Empowerment* dans lequel elle critique la bureaucratisation de la profession du travail social et l'internalisation par la population noire d'une image de soi négative et paralysante (Bacqué et Biewener, 2013, p.35). Également travailleuse sociale et professeure à l'Université du Michigan, Lorraine Guitérrez travaille avec les femmes victimes de maltraitance et contribue à théoriser la démarche

d'*empowerment* à partir d'un groupe de Latino-Américains. Dans les deux cas, l'approche proposée repose

sur une conscience forte des formes d'oppression sociale, des inégalités dans la distribution du pouvoir et des ressources et des effets négatifs, matériels et psychologiques qui en découlent [...] cette approche vise à permettre aux individus d'accroître leur pouvoir d'agir, de développer des compétences pour gagner une influence collective et politique et pour peser sur la répartition des ressources (Bacqué et Biewener, 2013, p.35).

Ici, le rapport entre le travailleur social et son patient est fondé sur une approche collaborative visant à ce que l'utilisateur devienne l'acteur premier du changement auquel il aspire tandis que le travailleur social agit en « facilitateur » (Bacqué et Biewener, 2013, p.41). Cette vision de l'*empowerment* va constituer le paradigme central de la discipline émergente de psychologie communautaire, laquelle :

Plutôt que de blâmer les victimes, [elle cherche à] montrer l'influence des facteurs sociaux et environnementaux et de mettre en lumière les compétences, la volonté, les capacités des individus au lieu de leurs faiblesses, leurs maladies ou les facteurs de risques (Bacqué et Biewener, 2013, 46-47).

Ainsi, l'*empowerment* se trouve au cœur d'un vaste processus de reconfiguration des pratiques professionnelles d'intervention sociale. Si l'intervention peut être individuelle, la notion est mobilisée dans une perspective collective et politique : il s'agit de prendre conscience de l'environnement social qui détermine les conditions de vie des patients et, chez ces derniers, d'acquérir les capacités à modifier les facteurs de leur marginalisation.

La conscientisation comme moyen d'émancipation est également influente auprès des féministes : au Nord, elle imprègne les groupes de conscientisation des féministes américaines dites « de la deuxième vague » ; au Sud, elle influence la vision d'un

développement alternatif promue par le « *third world feminism* » (Sardenberg, 2008, p.19)<sup>16</sup>.

À l'époque, les féministes remettent en question la conception dite « masculine » du pouvoir, présentée comme un pouvoir de domination au profit d'une vision « féminine » du pouvoir comme source créatrice d'accomplissement et de changement social. Les féministes distinguent alors le *pouvoir sur* (pouvoir de domination sur les gens) du *pouvoir de* qui rend apte à accomplir des choses. Ce dernier s'acquiert grâce au *pouvoir intérieur*, qui renvoie à la confiance en soi et la capacité de se défaire des effets de l'oppression intériorisée, ainsi que grâce au *pouvoir avec*, le pouvoir collectif qu'engendre la mobilisation politique au sein des organisations de base (Bacqué et Biewener, 2013, p.3; Calvès, 2009, p.730). L'*empowerment* est alors compris comme la démarche permettant de passer de l'un à l'autre renvoyant directement au processus d'acquisition d'un *agency*, c'est-à-dire d'une capacité d'agir de façon éclairée et de la canaliser vers le changement social. Ici, le changement est individuel dans la mesure où la libération des femmes exige pour chacune d'elle qu'elles « *recognize the ideology that legitimizes male domination and understand how it perpetuates their oppression* » (Batliwala, 1994, p. 131) et qu'elles soient absolument convaincues « *of their innate right to equality, dignity and justice* » (Batliwala, 1994, p. 132). Pour autant, la démarche est collective dans la mesure où « *women's organisations play a fundamental role in*

<sup>16</sup> Le féminisme dit « de la deuxième vague » fait référence à un courant féminisme fort, imposant, à partir des années 1970, l'idée que la subordination des femmes est le résultat de rapport de pouvoir donnant lieu à une domination masculine, le « patriarcat ». Ce courant s'interroge sur les formes institutionnalisées et internationalisées du pouvoir (Bacqué et Biewener, 2013, p.13). Le « *third world feminism* » ou le féminisme « postcolonial », quant à lui, est né d'une critique contre l'universalisation de l'expérience des femmes blanches occidentales et contre la tendance à définir le féminisme exclusivement en fonction de celle-ci. Ce courant découle de l'idée que le féminisme dans les pays du Tiers-Monde n'est pas importé du monde occidental, mais provient de cultures et de facteurs socioculturels internes. Il a montré que l'expérience des femmes ne pouvait être comprises sans tenir compte des rapports de sexe dans leur dimension géographiquement et historiquement colonisée et racisée (Dechaufour, 2008).

*bringing women together for their mutual empowerment* (Sardenberg, 2008, p.19) et dans la mesure où le changement visé est ultimement social et politique :

*Women are interested "in transformative forms of agency that do not simply address immediate inequalities but are used to initiate longer-term processes of change in the structures of patriarchy" (Kabeer, 2005, p.16 cité dans Sardenberg, 2008, p.23). In accordance with this perspective, therefore, we must think of ways of conceptualising empowerment towards women's liberation, beginning with women in the collective struggle for transformation (Sardenberg, 2008, p.23).*

Cette vision féministe de l'*empowerment* est particulièrement importante dans le champ du développement international comme l'explique Calvès (2009). À la fin des années 1970, les approches de développement sont de plus en plus critiquées par les féministes du Sud. Rassemblées autour du mouvement *Gender and Development* et du réseau connu sous son sigle anglais DAWN (Development Alternative with Women for a New Era), ces dernières remettent en question le postulat libéral des approches dominantes selon lequel le principal problème des femmes du Sud est leur intégration insuffisante à un processus de croissance et de développement considéré comme positif, désirable et importable (Calvès, 2009, p.738). En outre, les projets de développement sont critiqués pour leur logique *top-down* en fonction de laquelle les besoins et les intérêts des femmes et des pauvres en général sont prédéfinis et imposés « d'en haut » sans égard pour l'hétérogénéité des situations de domination vécues par les femmes. Pour ces féministes, cette façon de faire ne tient pas compte des perspectives non occidentales qui montrent que les femmes subissent simultanément plusieurs formes de domination par l'intersection entre les questions liées au genre, à la classe sociale, à la race, etc. et que la conception individualiste et libérale des grandes agences de développement ne permet pas d'agir sur les facteurs structurels qui la perpétuent.

Ces féministes, particulièrement en Asie du Sud et en Inde, vont alors promouvoir un mode de développement alternatif reposant sur des modèles pensés comme participatifs et transformatifs. Ce mode de développement, libellé « approche *empowerment* » se fait alors à une échelle locale et est fondé sur l'auto-organisation suivant une démarche d'acquisition du pouvoir (*empowerment*) entièrement contrôlée par les femmes. De la prise de conscience individuelle au développement de stratégies de transformation sociale, en passant par la formation d'organisations autogérées, « *empowerment cannot be bestowed by a third party, although it is possible to act as facilitator of this process* » (Sadenberg, 2008, p.19). Le tableau 2.1 résume les éléments centraux du modèle radical d'*empowerment*.

**Tableau 2.1**

Éléments centraux du modèle d'*empowerment* radical de Bacqué et Biewener

- **Enjeux :** Reconnaissance contre la stigmatisation, autodétermination, redistribution des ressources, droits politiques
- **Objectif :** Émancipation individuelle et collective
- **Démarche :** Transformation sociale pouvant aller, dans les approches les plus radicales, jusqu'à une remise en cause du système capitaliste. Cette transformation est réalisée et contrôlée par ceux d'« en bas » grâce à une démarche de conscientisation et d'auto-organisation.

### 2.2.2 L'*empowerment* libéral : entre social-libéralisme et néolibéralisme

Le modèle radical d'*empowerment* que présentent Bacqué et Biewener correspond à ce que Sardenberg qualifie, dans une perspective féministe, d'« *empowerment* libérateur ». Elle le distingue d'un « *empowerment* libéral », individualisé et



dépolitisé qui vise à améliorer la « performance » des personnes dans le système politique et économique pour améliorer leur niveau de vie.

Cette interprétation libérale de la notion d'*empowerment* se développe dans le champ du développement international au moment où la notion est récupérée par les grandes agences de développement. C'est sous l'influence et la participation active du réseau DAWN, notamment lors des sommets des Nations unies, que la notion d'*empowerment* va progressivement être ajoutée à l'agenda des institutions multilatérales de développement au cours des années 1990 (Calvès, 2009, p.740). Dans le langage des Nations Unies, l'*empowerment* participe de l'approche du « développement humain » et est associé à la thématique du renforcement des capacités laquelle connaît un regain de popularité sous l'influence de la théorie des « capacités » de l'économiste Amartya Sen :

À l'ONU, l'*empowerment* des femmes est ainsi avant tout défini en termes d'autonomisation et il s'agit de donner à chacune les conditions de participer au jeu social et économique, en renforçant la participation politique et en favorisant un accès équitable à des emplois décents, au crédit, à la terre et à la propriété. Pour autant, aucune transformation institutionnelle ou structurelle n'est ici envisagée (Bacqué et Biewener, 2013, p.79).

Le terme gagne également les agences bilatérales d'aide au développement comme l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), et devient l'un des huit objectifs du Millénaire pour le développement adoptés par l'ONU en 2000 (Calvès, 2009, p.741). Rapidement toutefois, la notion déborde des perspectives de genre pour embrasser plus largement les questions liées à la démocratisation, la décentralisation et l'insertion économique dans la guerre déclarée contre la pauvreté au tournant des années 2000. Le rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le Monde de 2000-2001 consacre officiellement l'*empowerment* comme un des trois piliers de la lutte contre la pauvreté, l'idée étant que les pauvres sont d'abord et avant tout des gens qui n'ont droit ni à la parole ni au pouvoir et que l'éradication de

la pauvreté est indissociable de leur *empowerment*. La Banque mondiale invite alors à rendre les institutions plus attentives aux pauvres, par la démocratisation, la décentralisation des pouvoirs, le développement des associations œuvrant auprès des personnes défavorisées, la collaboration avec les communautés et les autorités locales.

Cette nouvelle orientation se reflète rapidement dans les politiques et programmes mis en place dans les pays du Sud.<sup>17</sup> Mais, comme le souligne Andrea Cornwall et Karen Brock (2005), l'*empowerment* fait alors partie de ces termes vagues, résolument optimistes et « justes » qui, à l'image de l'objectif d'éradication de la pauvreté, ne peuvent que susciter le consensus. La notion perd alors son contenu politique, et le caractère nécessairement conflictuel qui accompagne tout changement social : l'*empowerment* est présenté comme un processus neutre qu'il est possible d'entreprendre sans conflit. Cette conception harmonieuse de l'*empowerment* est aussi individualisée. Synonyme de capacité individuelle, de réalisation et de statut social, le processus d'*empowerment* atteint son but lorsque la personne est en mesure de devenir un acteur efficace sur le marché ou un joueur actif dans le jeu social et politique existant.

L'interprétation libérale de l'*empowerment* fait également son nid dans les politiques publiques aux États-Unis. Dans ce contexte, elle est mobilisée comme réponse aux modalités antérieures d'intervention étatique qualifiée de stato-centrée et critiquée pour avoir des effets pervers en créant des situations de dépendance et une culture de l'assistanat, en plus d'être onéreuse sur le plan fiscal (Bacqué et Biewener, 2013, p.22-23).

---

<sup>17</sup> Selon Calvès, en 2005 plus de 1800 projets financés par la Banque mondiale mentionnaient l'*empowerment* dans leurs documents (2009, p. 74).

Une importante influence peut alors être retracée dans le livre *To Empower People : from State to Civil Society* (1977) du sociologue Peter Berger et du pasteur luthérien Richard Neuhaus. Les auteurs défendent l'idée que la vitalité des nations repose sur la force des institutions de la société civile – en particulier des quartiers, des familles, des Églises et des associations – en tant que structures intermédiaires (*mediating structures*) entre les citoyens et les « mégastructures » bureaucratiques du *big government*. Selon les auteurs, ces institutions doivent servir de mécanismes alternatifs pour assurer le bien-être social, mais sans créer le sentiment d'aliénation caractéristique des systèmes bureaucratiques d'aide sociale étatique. Dans cette perspective, l'*empowerment* est compris comme le processus d'autonomisation et de responsabilisation des individus et des institutions de la société civile par rapport à l'État, dans une logique d'amélioration des conditions de vie des gens. L'ouvrage connaît un important succès notamment auprès d'un auditoire conservateur qui verra dans la notion d'*empowerment* un outil conceptuel au service du démantèlement de l'État-providence.

La notion est notamment reprise par les intellectuels néoconservateurs et les républicains du New Republican Party sous la direction de Ronald Reagan au cours des années 1980. L'*empowerment* fait alors partie du vocabulaire de la lutte contre la pauvreté dans le cadre du développement des « *enterprise zones* », des projets visant à revitaliser économiquement les quartiers urbains défavorisés par un système de dérégulation et d'exonération d'impôt (Bacqué et Biewener, 2013, p.105). Ici, l'*empowerment* est compatible avec la vision néolibérale du rôle du gouvernement consistant à soutenir la croissance économique et l'expansion du secteur privé, lieu d'une « régulation naturelle » des rapports sociaux et des inégalités :

L'*empowerment* des pauvres passe par le recours aux forces économiques et au marché prenant le pas sur la bureaucratie [...] Dans le discours conservateur, l'*empowerment* [...] repose sur la responsabilisation des individus et sur l'accès au travail, à la consommation, à la propriété; il

représente l'accès individuel au « rêve américain », c'est-à-dire la possibilité de grimper l'« échelle des opportunités » par le travail, la prise de risque et l'accumulation des richesses. [...] Le pouvoir, qui constitue la racine du terme renvoie à la liberté individuelle, au libre choix, aux opportunités individuelles, qui sont avant tout ici celles du marché (Bacqué et Biewener, 2009, p. 107).

Au cours des années 1990, la notion d'*empowerment* est récupérée – on parlera alors d'« *empowerment zone* » – par les démocrates américains sous Bill Clinton et les travaillistes britanniques sous Tony Blair dans une « contre-offensive » idéologique visant à définir une « troisième voie » entre la dérégulation néolibérale et l'interventionnisme socialiste. Bacqué et Biewener expliquent :

Le projet de troisième voie tente ainsi de concilier une approche économique qui repose sur le marché et des incitations du secteur privé avec une approche politique qui reconnaît le rôle crucial de l'engagement du secteur public et des citoyens (surtout ceux qui sont actifs dans les associations communautaires) (2009, p.115).

Dans cette acception, l'*empowerment* englobe des objectifs plus larges que le cadre strictement économique que lui attribuaient les républicains et conservateurs. Les incitations fiscales sont considérées comme un moyen utile, mais insuffisant pour redynamiser l'économie et lutter contre les inégalités. Les tenants de la troisième voie vont ainsi défendre une démarche globale et participative, articulant plusieurs dimensions (école, travail, sécurité) (2009, p.112).

La notion d'*empowerment* accompagne ainsi le discours des années 1990 sur la recomposition de l'État suivant la logique dite de « modernisation » administrative qui conduit à repenser la relation entre ce dernier et la société civile en mettant de l'avant la responsabilisation et la participation civique des citoyens (Jouve, 2006). Elle s'accompagne alors de la rhétorique néolibérale du *New public management* et de la « bonne gouvernance » qui se traduit par une valorisation de l'action communautaire et privée par le biais de transfert de ressources et de capacité

d'organisation. Pour les plus sceptiques, cette vision de l'*empowerment* permet à l'État, sous couvert de démocratisation des politiques publiques et de modernisation, et dans la foulée de ses réformes néolibérales, de se déresponsabiliser « en faisant peser sur la société civile les conséquences des choix étatiques en matière de politiques macro-économiques et de traitements des inégalités sociales » (Jouve, 2006, p.6).

En résumé, l'*empowerment* libéral est axé sur la maximisation de l'intérêt individuel afin d'optimiser le « rendement » des personnes dans le système économique et politique existant. Dans cette version, l'idée n'est plus de transformer le système dans une logique d'émancipation collective, mais bien plutôt de développer chez ceux qui en sont exclus les aptitudes pour mieux y participer. L'*empowerment* n'est plus une fin en soi, synonyme d'émancipation, il est conçu de manière instrumentale : il s'agit de lutter contre la pauvreté, de favoriser la participation citoyenne, de « moderniser l'État » et de développer une « bonne gouvernance », etc. À l'instar des démarches radicales des années 1960 et 1970, les communautés locales se voient octroyées un rôle central dans ce processus. Cependant ici, l'impulsion première revient soit au gouvernement dans le cas des politiques publiques, soit aux grandes agences dans le cas du développement international. Ainsi, malgré un souci affiché de faire participer les pauvres, les femmes, etc., la logique demeure verticale, leurs besoins et leurs intérêts étant « imposés et prédéfinis d'en haut » (Calvès, 2009, p.746).

Dans cette famille libérale, Bacqué et Biewener tracent toutefois une distinction entre une version plus « sociale-libérale » et une autre davantage « néolibérale ». Les deux modèles se distinguent essentiellement quant au degré de considération qu'ils accordent au contexte socioéconomique et politique dans leur compréhension de la performance des individus au sein du système : l'*empowerment* social-libéral y est plus sensible, ce qui légitime l'intervention de l'État sur divers plans – éducation, santé, services sociaux, etc. – ne serait-ce que pour assurer « l'égalité des chances »,



tandis que le modèle néolibéral est davantage individualisé et compris essentiellement en termes économiques, les personnes devant devenir des agents autonomes et rationnels sur le marché. Les deux modèles d'*empowerment* libéral sont présentés au tableau 2.2

### 2.3 Le langage de l'empowerment appliqué dans le contexte autochtone

Les sociologies de la domination et de l'aliénation, comme celle de la colonisation, laissent peu de place à l'*agency* des acteurs – terme qui désigne la capacité d'agir des individus et qui est intimement lié à l'idée même d'*empowerment* (Bacqué et Biewener 2013, p.7)<sup>18</sup>. En particulier, adopter la colonisation comme catégorie analytique pour comprendre les relations entre les Premières Nations et l'État au Canada a comme effet de présenter les Autochtones comme des acteurs passifs de l'Histoire, soumis aux aléas d'un pouvoir trop grand et trop fort, déterminant seul leur sort en ce monde – la réduction. Non seulement ce discours victimisant est inadéquat pour saisir la complexité d'une histoire mise en scène par l'interaction entre les acteurs blancs *et* les acteurs autochtones, mais il peut s'avérer dangereux compte tenu, dans le contexte de la colonisation interne, d'un avenir indéniablement « commun » à bâtir<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Nous reviendrons sur les limites de notre posture théorique et la manière dont nous tentons d'y pallier en conclusion de ce chapitre.

<sup>19</sup> Sans vouloir minimiser les injustices historiques, il est en effet difficile d'imaginer une fin heureuse à un récit qui présente les protagonistes soit comme bourreaux soit comme victimes : « Entre victimes et bourreaux, écrit Charles Taylor, il ne saurait y avoir de collaboration franche et ouverte. Ainsi, le cachet de la victime risque d'entraver la création d'un rapport de concitoyenneté. » (Taylor, 2008, p.255)

**Tableau 2.2**

Éléments centraux des modèles d'*empowerment* libéraux de Bacqué et Biewener

<p><b><i>Empowerment</i></b> <b>social-libéral</b></p>	<p><b>Enjeux :</b> inégalités sociales, droits civiques, modernisation de l'État</p> <p><b>Objectif :</b> pleine participation des citoyens au système économique et politique dans une perspective de « bonne gouvernance », de lutte contre la pauvreté, etc.</p> <p><b>Démarche :</b> centrée sur l'action individuelle afin que les citoyens acquièrent les capacités nécessaires à leur intégration réussie au système. L'intervention de l'État est légitimée pour assurer les conditions nécessaires à la pleine participation des citoyens (éducation, égalité d'accès au travail et à l'action politique, etc.), sans toutefois prendre en compte les transformations institutionnelles ou structurelles.</p>
<p><b><i>Empowerment</i></b> <b>néolibéral</b></p>	<p><b>Enjeux :</b> dissémination des valeurs du marché à la politique sociale et à toutes les institutions dans une logique de gestion « naturelle » de la pauvreté et des inégalités</p> <p><b>Objectif :</b> autonomisation et responsabilisation des individus pour leur permettre d'exercer leurs capacités et prendre des décisions « rationnelles » dans un contexte d'économie de marché, et ainsi améliorer eux-mêmes leurs conditions de vie. Les questions d'émancipation et de justice sociale ne sont pas posées.</p> <p><b>Démarche :</b> Développer les capacités des personnes défavorisées de manière à ce qu'elles puissent saisir les opportunités que leur offre le système et devenir « entrepreneur de leur propre vie ».</p>

L'insistance de James Tully sur la résistance autochtone comme modalité centrale de la relation coloniale permet d'éviter cet écueil en reconnaissant l'*agency* autochtone dans la structuration même de leurs rapports qu'ils entretiennent avec l'État. Nous aimerions faire un pas de plus en adoptant cette prémisse et en y adjoignant la notion d'*empowerment* qui, à bien des égards, peut être considérée comme un versant plus positif de la notion de résistance (se référer au tableau 2.3 de la page suivante pour

une mise en relation des concepts de résistance de Tully et des concepts d'*empowerment* de Bacqué et Biewener). Ainsi, les Autochtones ne font pas que « résister » aux forces de la réduction coloniale (acteurs réactifs), ils utilisent les moyens à leur disposition, fussent-ils issus de la société coloniale, pour acquérir et renforcer leur pouvoir d'agir sur leurs conditions de vie, ils « *s'empower* » (acteurs proactifs).

**Tableau 2.2**

Résistance et *empowerment* dans les luttes autochtones:  
mise en relation des concepts de Tully, de Bacqué et Biewener

Luttes pour la liberté ( <i>Struggle for</i> )	Résistance contre le système ( <i>resistance against</i> )	Émancipation des formes de domination subies par la transformation radicale des structures qui la soutiennent et l'alimentent	<i>Empowerment</i> radical
Lutte de liberté ( <i>Struggle of</i> )	Résistance au sein du système ( <i>Resistance within</i> )	Amélioration de la condition autochtone par l'acquisition de capacités afin de mieux participer au système économique et politique	<i>Empowerment</i> libéral

L'*empowerment* est un concept pertinent pour cerner le sens des luttes autochtones, et par le fait même, la dynamique des rapports que les peuples autochtones entretiennent avec l'État canadien. En effet, si la relation coloniale entre l'État canadien et les peuples autochtones correspond, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, à un processus de réduction-dépendance, il s'agit d'un processus de *dis-empowerment*. Le *re-empowerment* doit alors logiquement occuper l'avant-plan du processus de renouvellement des rapports. En ce sens, l'*empowerment* autochtone s'inscrit au cœur

d'un objectif largement partagé au Canada, et ce peu importe les allégeances idéologiques. Les divisions idéologiques réapparaissent néanmoins dans la signification attachée à cet *empowerment* et dans la démarche proposée entre une école qu'on peut qualifier « d'intégrationniste » et une autre qu'on peut désigner de « dualiste ».

Dans cette section, nous présenterons ces deux écoles de pensée et nous verrons comment la notion d'*empowerment* peut alors être comprise. Ainsi, les modalités de renouvellement de la relation telles qu'envisagées par les intégrationnistes correspondent assez fidèlement au modèle de l'*empowerment* libéral (tantôt social-libéral, tantôt néolibéral) et celles envisagées par les dualistes s'apparentent davantage au modèle radical d'*empowerment*.

### 2.3.1 Le courant intégrationniste : un *empowerment* libéral

L'intégrationnisme est le nom que nous avons pris la liberté d'accoler aux différentes approches qui proposent de renouveler la relation par l'intégration pleine et entière des Autochtones en tant que composante de l'ensemble canadien. Cette intégration peut se faire sur une base individuelle, l'Autochtone étant ainsi invité à devenir un citoyen canadien comme les autres dans un ensemble politique indifférencié. Elle peut également se faire sur une base collective, les Autochtones se voyant alors « intégrés » en tant que minorités disposant d'une série de droits particuliers cherchant à assurer la pérennité de leur collectivité distincte dans la mosaïque multiculturelle du Canada.

Le gouvernement canadien s'est historiquement inscrit dans une approche intégrationniste en invitant les Autochtones à s'assimiler individuellement (volontairement ou par la force) au corps politique et culturel dominant. L'intégrationnisme était alors justifié par des conceptions xénophobes et

évolutionnistes légitimant l'assimilation des Autochtones au sein de la société euro-canadienne jugée supérieure. Si, dans ce contexte, les Autochtones jouissaient d'un régime juridico-politique distinct issu des diverses lois conçues spécialement à leur intention, celui-ci avait néanmoins une visée intégrationniste : au statut temporaire et illégitime, l'« Indien » devient un Canadien comme les autres lorsqu'il est considéré comme suffisamment « civilisé » (Dickason, 1996, p.282-83). Bien que cette approche soit défendue périodiquement dans les débats publics (voir notamment Widdowson et Howard, 2006), les discours ouvertement xénophobes ou racistes sont aujourd'hui largement discrédités.

L'intégration est maintenant moins portée par une volonté d'assimilation culturelle que par une certaine vision libérale de la citoyenneté (McGarry et al., 2008, p.40). Dans sa forme libérale, l'intégration est perçue comme une politique progressiste visant l'égalité formelle de tous les individus devant la loi et dans les institutions publiques sans distinction de race, de statut, de genre, etc. Les intégrationnistes libéraux rejettent ainsi l'institutionnalisation de la différence culturelle dans l'espace public en proposant plutôt une citoyenneté universelle et indifférenciée. Selon cette vision, les Autochtones ne sont pas invités à abandonner leurs traits culturels, mais ils doivent demeurer dans la sphère privée.

Au Canada, le Livre blanc de 1969 du gouvernement fédéral de Pierre Elliott Trudeau constitue certainement l'exemple le plus frappant de cette conception de l'intégrationnisme. Puisant dans le vocabulaire libéral de la société juste, le document stipulait qu'en tant que citoyens canadiens, les Autochtones doivent jouir des mêmes droits et responsabilités que l'ensemble de leurs concitoyens. Le traitement différencié sur la base de l'appartenance autochtone, que ce soit par le biais des traités ou du régime juridique institué par la *Loi sur les Indiens*, était considéré comme profondément injuste :



La situation juridique particulière de l'Indien et les politiques qui en ont jusqu'ici découlé en ont fait un être à part, distinct des autres Canadiens et en retard sur eux. Il n'a pas été citoyen à part entière de la collectivité ou de la province qu'il habite. Il n'a pu, en conséquence, bénéficier de l'égalité que cette participation lui aurait conférée ni des avantages qu'elle lui aurait apportés. Le traitement qui lui a été accordé en raison de son régime juridique différent a parfois été pire que celui de ses concitoyens, mais parfois aussi égal à ce dernier, voire meilleur. Ce qui importe, c'est que son traitement a été différent (Canada, 1969).

Le gouvernement Trudeau s'engageait à rétablir l'égalité formelle des Autochtones en faisant disparaître tout « statut indien » au Canada. Pour ce faire, le gouvernement suggérerait, entre autres, l'abolition de la *Loi sur les Indiens* et du ministère des Affaires indiennes, de même que l'extinction des droits issus des traités (Canada, 1969). Les Autochtones devaient alors intégrer la société canadienne en tant que citoyens à part entière bénéficiant des mêmes droits et services offerts aux autres citoyens des provinces où ils habitaient.

Le dépôt du Livre blanc a soulevé l'opposition des Premières Nations qui critiquaient le reniement du Canada de ses engagements historiques et le refus de reconnaissance de leur caractère national et des droits qui en découlent. La proposition libérale était interprétée comme le dernier jalon colonial : les Autochtones devaient se fondre dans la masse des citoyens canadiens et laisser derrière leur volonté d'exister en tant que peuples distincts sur leur territoire<sup>20</sup>. Devant le tollé et l'incroyable mobilisation autochtone qu'il suscite, le Livre blanc est abandonné quelques mois plus tard.

L'abandon du Livre blanc se fait également à une époque où la théorie classique du libéralisme est remise en question au profit d'une approche plus accommodante qui fait de la reconnaissance de la diversité un pilier de la justice sociale. Au Canada, ce

<sup>20</sup> Pour un aperçu des réactions autochtones à cette proposition, on peut se référer au célèbre livre d'Harold Cardinal, *The Unjust Society. The Tragedy of Canada's Indians*, dans lequel il associe le livre blanc à un « génocide culturel » obligeant l'Indien à « devenir un bon petit blanc au teint foncé » (Cardinal, 1969, p.9).

repositionnement est évident dans la redéfinition multiculturelle du pays entrepris dans le courant des années 1970. Le philosophe politique Will Kymlicka est probablement celui qui a le mieux articulé ce modèle dans sa théorie du multiculturalisme. Dans son ouvrage *La citoyenneté multiculturelle : une théorie libérale du droit des minorités*, il soutient qu'en se basant uniquement sur les droits individuels universels, le libéralisme classique s'avère incapable de protéger les minorités culturelles et que cela a pour conséquence de les exposer à « d'indéniables injustices de la part des majorités et d'exacerber les conflits ethnoculturels » (2001, p.15).

Partant de ce constat, Kymlicka tente de réconcilier le libéralisme avec une théorie des droits collectifs pour les minorités en affirmant que, loin d'être incompatible avec les principes du libéralisme, la reconnaissance par l'État des groupes culturels composant la société est indispensable pour parvenir à réaliser l'idéal libéral d'autonomie et de liberté individuelle (2001, p.113). Pour Kymlicka, une société libérale cherche à protéger la liberté individuelle d'autodétermination de deux manières. D'abord, elle doit garantir la liberté pour chaque individu de mener sa vie selon les buts qu'il a choisis en lui permettant de s'émanciper de toutes attaches collectives possiblement oppressives. Ensuite, la société libérale doit mettre à la disposition des individus des informations sur d'autres modes de vie de manière à leur garantir la liberté d'engager une révision radicale de leurs choix initiaux (2001, p.123). Pour Kymlicka, la protection des cultures sociétales minoritaires est un devoir de l'État libéral fondé sur cette deuxième garantie de liberté puisqu'elles :

offrent à ses membres des modes de vie, porteurs de sens, qui modulent l'ensemble des activités humaines, au niveau de la société, de l'éducation, de la religion, des loisirs et de la vie économique, dans les sphères publiques et privées. Ces cultures tendent à être territorialement concentrées et fondées sur une communauté linguistique. Je dis de ces cultures qu'elles sont "sociétales" pour souligner le fait qu'elles ne renvoient pas simplement à une mémoire ou à des valeurs partagées, mais comprennent en outre des institutions et des

pratiques communes. [...] Ces cultures sociétales sont, en général, associées à des groupes nationaux (2001, p.115).

Ainsi, l'État libéral, soucieux de garantir l'autonomie et la liberté individuelle, doit se préoccuper de la pérennité des cultures sociétales qui offrent un contexte de choix intelligible aux individus. C'est dans cette perspective qu'il convient d'accorder une autonomie gouvernementale aux nations minoritaires, notamment aux Premières Nations, afin de protéger et de maintenir leur « culture sociétale » (2001, p.113). Traduit en termes politiques, il s'agit de déléguer aux peuples autochtones les pouvoirs nécessaires à leur protection culturelle et à coordonner l'exercice de ces pouvoirs avec ceux des provinces et du gouvernement fédéral (2001, p.50). Le multiculturalisme développé par Will Kymlicka aménage ainsi un espace collectif pour les nations autochtones en reconnaissant leur caractère distinct et un droit à l'autonomie gouvernementale de façon à ce qu'elles puissent maintenir cette distinction au sein des structures existantes de l'État canadien. Comme nous l'avons présenté au chapitre précédent, cette approche correspond au multiculturalisme canadien adopté depuis les années 1970 et qui se traduit par une reconnaissance – constitutionnalisée et négociée – d'un ensemble de droits autochtones découlant des rapports historiques qu'ils entretiennent avec le territoire et la Couronne.

Comment la notion d'*empowerment* peut-elle être comprise au sein de cette école de pensée? Suivant la logique intégrationniste, les peuples autochtones sont habilités (*empowered*) lorsqu'ils ont la possibilité et la capacité d'intégrer pleinement le système socio-économique et politique canadien, de manière à ce qu'ils puissent « jouir aussi bien que la majorité des avantages de la “civilisation canadienne” » (Taylor, 2008, p.249). En ce sens, la notion d'*empowerment* s'apparente ici au modèle libéral de Bacqué et Biewener. C'est cette insertion réussie qui brise le cycle de la réduction-dépendance et renouvelle leur relation historique avec l'État. L'*empowerment* peut être compris sur une base socioéconomique. Il s'agira alors

d'élever les conditions de vie des Autochtones à un niveau équivalant à celles des autres Canadiens, que ce soit individuellement ou collectivement: on parlera de création d'emploi, de formation et d'éducation, d'investissement et d'entrepreneuriat, etc. L'*empowerment* peut également être politique. Il s'agira alors de déléguer aux peuples autochtones le pouvoir nécessaire pour assurer la pérennité de leur culture, en négociant une autonomie gouvernementale compatible avec les deux autres ordres de gouvernement et en participant activement aux processus gouvernementaux de décision politique les concernant. Là encore, l'*empowerment* autochtone correspond au modèle libéral puisque 1) les canons du système juridique, politique et économique libéral ne sont pas remis en cause ; 2) il s'inscrit dans une logique top-down, car l'impulsion pour l'*empowerment* autochtone est donné par les gouvernements de la société dominante qui délèguent le pouvoir d'autonomie et en balisent l'étendue en fonction de ce que les institutions non-autochtones, notamment les tribunaux, jugent nécessaire pour la pérennité des cultures autochtones.

### 2.3.2 Le courant dualiste : un *empowerment* radical

Dans la proposition des intégrationnistes, la légitimité de la souveraineté canadienne sur les peuples autochtones et leur territoire n'est pas remise en question. Tout au plus, les structures étatiques sont réaménagées afin de dégager un espace pour l'expression de la diversité autochtone et en assurer la pérennité. Cette approche est toutefois critiquée, car les différences autochtones qui sont tolérées sont limitées à celles qui ne menacent pas les canons de la démocratie libérale et de l'économie de marché. Ce cadre écarterait les alternatives concurrentes, qui sont parfois considérées comme étant intrinsèques aux modes autochtones d'organisation sociale. Le multiculturalisme échouerait dans son objectif même en n'étant pas assez flexible pour permettre la libre expression des cultures autochtones. Ainsi, bien qu'il soit plus accommodant que le régime ouvertement assimilationniste qui prévalait auparavant, plusieurs jugent que le multiculturalisme ne rompt pas avec l'héritage colonial



canadien en ne reconnaissant pas pleinement le droit à l'autodétermination autochtone (Coulthard, 2006; Day, 2002; Green, 2005, Alfred, 2009). Comme le souligne Joyce Green, l'autodétermination « englobe toutes les dimensions de la vie sociale, qu'elles soient culturelles, économiques, politiques, juridiques ou administratives; elle pose le droit des individus et des peuples à l'autodéfinition des paramètres de la citoyenneté » (2004, p.18). L'autodétermination ne peut donc s'exercer dans un cadre restreignant leur capacité à mettre en œuvre, par exemple, des formes alternatives de développement et d'expression démocratique qui ne sont pas conformes aux normes canadiennes (*idem*).

Ce que nous identifions comme l'école « dualiste » dans le débat sur la nature des relations entre l'État canadien et les Premières Nations rassemble les différentes approches qui critiquent les modes d'interactions basés sur l'intégration et propose plutôt celui de la coexistence entre des nations distinctes, souveraines et égales. Pour David C. Hawkes, cette approche « *assumes that aboriginal and non-aboriginal peoples can co-exist as equals within Canada, and that aboriginal peoples can retain their economic, political and cultural system* » (1989, p.11). Ici, les nations autochtones ne sont pas une composante du *demos* canadien, ils forment leur propre unité souveraine sur un territoire habité par d'autres nations avec lesquelles il faut établir et entretenir au fil du temps des relations égalitaires et mutuellement bénéfiques. Cette conception « multinationale » du Canada débouche sur un vaste projet de recomposition des structures étatiques.

Le constitutionnaliste écossais Stephen Tierney fait le même constat dans "*We the peoples*": *constituent power and constitutionalism in plurinational states* et en identifie les conséquences. Selon lui, la présence de plusieurs groupes nationaux au sein d'un même État remet en question la pierre angulaire de la théorie constitutionnelle moderne, l'idée d'un pouvoir constituant moniste (2007, p.230). La reconnaissance des nations minoritaires appelle au dépassement du modèle



westphalien de l'État-nation au profit d'une conception multinationale reposant sur une union entre des nations souveraines, libres et égales : « *it is in light of these ideas of union and equality that substate national societies call for partnership with the dominant society rather than accommodation by it* » (Tierney, 2008, p.439. Souligné dans le texte original).

Le défi consiste alors à réconcilier l'autonomie des nations constituantes et leur interdépendance. À ce titre, l'idée du fédéralisme multinational suscite un intérêt grandissant auprès de cette école de pensée (Gagnon, 2011, p.6). Le fédéralisme multinational épouse une vision pluraliste selon laquelle

*a dialectical relationship of autonomy (self-rule) and interdependence (shared-rule) between equal and mutually consenting self-determining partners engaged in a lasting and mutually beneficial relationship is the normative foundation of federalism* » (Papillon, 2008, p.42).

L'intérêt du fédéralisme multinational pour la question territoriale au Canada est présenté avec conviction dans la thèse d'Alexandre Germain. Étant donné « l'importance du territoire dans la constitution des identités collectives », Germain plaide pour le dépassement du paradigme de l'État-nation en se basant sur la prémisse que « dans les États sociologiquement multinationaux, chaque nation doit pouvoir exercer sa territorialité le plus librement possible » (2015, p. XXV).

L'idée d'une « fédéralisation » des rapports avec les nations autochtones est d'ailleurs bien présente chez plusieurs peuples autochtones qui font valoir qu'elles entretiennent des rapports fédéraux avec l'État canadien découlant des traités. Le principe de la ceinture à deux rangs (Two-Row Wampum) au centre du fonctionnement de la Confédération iroquoise sert souvent d'illustration pour cette forme de relation. Selon le penseur Mohawk Gerald Taiaiake Alfred,

*The metaphor for this relationship – two vessels, each possessing its own integrity travelling the river of time together – was conveyed visually on a wampum belt of two parallel purple lines (representing power) on a background of white beads (representing peace). In this respectful (co-equal) friendship and alliance, any interference with the other partner's autonomy, freedom or powers was expressly forbidden. So long as these principles were respected, the relationship would be peaceful, harmonious and just [...] (2009, p.76).*

La relation proposée par cette école de pensée repose sur une autonomie autochtone qui va bien au-delà de la politique du multiculturalisme canadien. Le renouvellement des relations entre l'État et les Premières Nations appelle à un *empowerment* autochtone au nom de leurs souverainetés respectives et de leur droit à l'autodétermination.

Les travaux du politologue Alain-G. Gagnon nous aide à comprendre les implications de cette proposition. Il propose le concept d'habilitation<sup>21</sup> qui, appliqué à la diversité nationale, fait référence à l'autonomisation des nations minoritaires assurant leur capacité à s'engager dans des actions véritablement structurantes (Gagnon, 2011, p.71-2). L'habilitation correspond en ce sens à la quête de ce qu'Isaiah Berlin définissait comme la « liberté positive », c'est-à-dire la possession des ressources et des capacités à réaliser son potentiel d'action (Gagnon, 2011, p.92). Contrairement à la « liberté négative », qui réfère à l'absence de contrainte extérieure (*freedom from*), la liberté positive renvoie à l'acteur lui-même (*freedom to*). Il s'agit de la capacité d'agir pour et en fonction de soi, c'est-à-dire en fonction de ses valeurs, idéaux, besoins et intérêts.

Ce retour « vers soi » dans une perspective d'*empowerment* se trouve au cœur de la démarche proposée par certains penseurs autochtones pour revitaliser leur communauté et s'émanciper du colonialisme. Alfred en fait d'ailleurs le thème central

---

<sup>21</sup> Le mot « habilitation » est une des traductions françaises du concept d'*empowerment*.

de son travail (2009, p.5). Il envisage la décolonisation comme un processus politique et culturel essentiellement interne, consistant à s'émanciper individuellement et collectivement de la mentalité coloniale qui traverse les communautés autochtones et perpétue le décalage entre les individus, leur culture et leur identité. Dans *Peace Power and Righteousness: An Indigenous Manifesto*, il écrit,

*As indigenous nations, we've been disconnected from who we are as people, from the sources of our strength and our very survival: our land, culture community. Those things have been broken, or nearly so, by colonization [...] As I see things today, disconnection is the root of the problem* (2009, p.5).

Alfred défend alors un mouvement d'émancipation visant le rejet de l'influence de la société dominante et la revitalisation des valeurs, des croyances et des pratiques traditionnelles : « *The larger process of regeneration [...] is a self-conscious kind of traditionalism that is the central process in the 'reconstruction of traditional communities' based on the original teachings and orienting values of Indigenous peoples* » (Alfred et Corntassel, 2005, p.611). Pour le politologue déné Glen Coulthard, ce « *self-empowerment* » est transformatif puisqu'il permet de « préfigurer » et « construire » des alternatives non impérialistes au présent colonial : « *they offer an alternative way of being in the world – an indigenous mode of existence that challenges the psycho-affective and structural features of power that converge to maintain colonial hegemony* » (2006, p. 197).

Dans cette vision dualiste, l'*empowerment* autochtone correspond au modèle radical de Bacqué et Biewener, en ce qu'il est profondément transformatif et repose sur les acteurs eux-mêmes dans une perspective d'autodétermination. Ici, la signification de l'*empowerment* autochtone s'oppose à la vision des intégrationnistes. Il ne s'agit pas de s'insérer dans le système canadien, mais de créer une relation de non-ingérence dans une association politique multinationale entre des nations distinctes. L'*empowerment* inspire un vaste projet de transformation sociale et politique : il

s'agit minimalement de dépasser le modèle de l'État-nation dans une perspective multinationale, ou dans sa forme la plus poussée, de s'extraire également du système politique et économique libéral jugé non-conforme à la culture autochtone et considéré comme le moteur de la colonisation. Le renouvellement envisagé par les dualistes dépasse largement le cadre du multiculturalisme tel que proposé par l'État canadien aux Premières Nations. L'idée n'est plus de penser, dans un espace politique à l'intérieur duquel les peuples autochtones n'ont aucune chance de former une majorité, les modalités de leur insertion dans les structures existantes de l'État canadien, mais bien plutôt de faire en sorte qu'ils définissent par eux-mêmes et pour eux-mêmes les termes de leur relation avec l'ensemble canadien (Salée, 2005, p.69). Cette approche fait donc des peuples autochtones les acteurs principaux de leur émancipation individuelle et collective. En ce sens, elle s'accorde plus avec la logique *bottom-up* du modèle radical d'*empowerment*.

#### 2.4 Conclusion

Au terme de ce tour d'horizon, il appert que le concept d'*empowerment* revêt différentes significations en fonction du contexte idéologique dans lequel il est mobilisé : l'*empowerment* se déploie à gauche, dans une perspective radicale de transformation sociale, comme à droite dans une perspective libérale visant à améliorer les conditions de vie des personnes sans toutefois remettre en question le système économique et politique existant. Cette distinction sémantique est également perceptible dans le débat sur le renouvellement des relations entre l'État canadien et les peuples autochtones : le courant intégrationniste propose un *empowerment* autochtone correspondant au modèle libéral tandis que le courant dualiste privilégie un *empowerment* correspondant davantage au modèle radical. Le tableau 2.4 résume ce cadre conceptuel de l'*empowerment* autochtone.

**Tableau 2.3**  
Cadre conceptuel de l'*empowerment* autochtone

	<b><i>Empowerment</i> autochtone libéral</b>	<b><i>Empowerment</i> autochtone radical</b>
<b>Type de relations Autochtone-État</b>	Vision intégrationniste selon laquelle les Autochtones sont des minorités disposant de droits particuliers dans l'ensemble canadien	Vision dualiste selon laquelle les Autochtones forment des nations distinctes, souveraines et égales avec qui il faut bâtir une association multinationale
<b>But de l'<i>empowerment</i> autochtone</b>	Intégration réussie dans la société canadienne assurant la pérennité de leur culture et la prospérité de leur communauté	Autodétermination des Premières Nations et revitalisation des <i>manières d'être</i> autochtones
<b>Moyens d'<i>empowerment</i></b>	Négociation d'ententes d'autonomie gouvernementale dégageant la latitude nécessaire à l'expression de leur culture  Élévation des conditions de vie aux standards canadiens, notamment par une meilleure participation aux projets de développement	Restructuration de l'État canadien selon une logique multinationale : dépassement du modèle de l'État-nation  Émancipation des formes importées d'organisation sociale : sortie du système libéral par la revitalisation des traditions autochtones

Il nous faut enfin dire quelques mots sur la posture théorique que nous avons privilégiée, sur ses faiblesses et sur la façon dont nous avons tenté d'y palier grâce à notre conceptualisation de l'*empowerment* autochtone. Dans ce mémoire, les relations entre l'État canadien et les peuples autochtones ont été dépeintes comme le produit de la domination d'une « nouvelle » société sur celles qui préexistaient aux fins de sa propre édification. Cette lecture nous inscrit dans la perspective théorique du colonialisme que l'on peut résumer ainsi à partir de l'article de Mylène Jaccoud: les nations autochtones sont devenues des périphéries (les réserves) économiquement et



politiquement dépendantes de l'État (le centre) à travers un processus de colonisation interne grâce au concours d'une triple emprise: une emprise matérielle (la terre) ; une emprise politico-administrative (notamment au moyen d'un appareil militaire et judiciaire) et une emprise culturelle (grâce à un processus de disqualification autochtone et d'assimilation) (Jaccoud, 1995, p.95).

Notre interprétation de la relation entre l'État canadien et les peuples autochtones nous a amené à suggérer que le renouvellement de ces relations passe par une rupture du cycle de la colonisation-dépendance grâce à un *re-empowerment* des nations autochtones leur permettant de se sortir de la marginalisation en se réappropriant le pouvoir d'agir sur les leviers de leur développement. Notre attention se porte ensuite sur l'un de ces leviers, soit la gestion du territoire et le potentiel d'*empowerment* qu'offre l'obligation de consulter et d'accommoder en la matière. Longtemps dominante dans l'étude des rapports entre l'État et les peuples autochtones (Jacoub, 1995, p.95), la perspective du colonialisme est toutefois remise en cause pour sa simplification à outrance des dynamiques relationnelles entre Autochtones et non-Autochtones et pour sa charge normative élevée.

Premièrement, comme nous l'avons déjà affirmé, il faut reconnaître que la théorie de la colonisation interne tend à minimiser le rôle des Autochtones dans l'histoire et à les dépeindre comme des acteurs passifs, tout au plus réactifs, face à un pouvoir trop puissant. Des historiens s'intéressant aux contacts entre Autochtones et non-autochtones insistent plutôt sur la notion « d'interaction » réhabilitant l'action structurante des Autochtones dans la configuration qu'ont pris les échanges de toute nature (Gélinas, 2000, p.17). C'est le cas de Claude Gélinas dont les travaux majeurs sur les Atikamekw Nehirowisiwok et la présence eurocanadienne en Haute-Mauricie entre 1760 et 1870 démontrent que ces derniers ont délibérément et activement pris part aux échanges avec les « Blancs » poussés par leurs propres motivations et en fonction de choix conscients face aux options disponibles, déployant une véritable

« politique de gestion de l'étranger ». Ce long passage tiré de l'introduction de son ouvrage résume efficacement cette perspective :

Il n'est certes pas valable d'affirmer que l'interaction entre les Atikamekw, d'une part et les commerçants de fourrures et les missionnaires, d'autre part, ne fut qu'à l'avantage de ces derniers et que les Autochtones n'auraient joué qu'un rôle passif devant la supériorité culturelle eurocanadienne. À l'inverse, il n'est pas plus acceptable de prétendre que les Atikamekw n'ont retiré de la présence des commerçants et des religieux que des avantages qui leur ont permis d'accroître l'efficacité de leur système adaptatif, sans pour autant mettre en péril leur indépendance et leur mode de vie traditionnel. En réalité, comme dans tout contexte de coexistence, voire de codépendance, les compromis de part et d'autre ont été inévitables. Bien sûr, les rapports ne reposaient pas sur un système d'échange où chaque parti veillait à soutenir l'autre de façon désintéressée. L'interaction reflétait plutôt – surtout dans les rapports avec les commerçants – une sorte de « réciprocité négative » où chacun, malgré un besoin de l'autre, essayait d'obtenir plus de celui-ci pour moins. Aussi, jusqu'en 1870, l'histoire des relations entre les Atikamekw et les Eurocanadiens en Haute-Mauricie paraît-elle comme une suite de marchandages, de modifications pour contrer les visées de l'autre jugées néfastes, de petites victoires et de lourdes pertes (2000, p.18-19).

Ce constat se dégage également de son second ouvrage portant sur la période de 1870 à 1940 (2003, p.16). Ainsi, faut-il rejeter toute interprétation de l'histoire qui ferait des Autochtones des acteurs « subissant » les relations avec la société non-autochtone et l'État qui la représente. Plutôt, les Autochtones ont activement contribué à en déterminer la forme de ces relations, dans un contexte de rapport de forces inégal il va sans dire (du moins à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle).

Ce premier point nous entraîne vers la seconde critique portée contre l'interprétation des relations fondée sur une perspective de domination coloniale. Elle traduirait une incompréhension de la nature complexe de l'État-nation moderne. Dépeindre les relations entre les sociétés autochtone et non autochtone comme le résultat des politiques colonialistes de la part de « l'État » reviendrait à réifier l'État en tant qu'entité extérieure aux Autochtones, unifiée et capable d'action systématique et cohérente (Nadasdy, 2003b, p.4). Au fil des dernières décennies, particulièrement

depuis la prise en compte des mutations liées à la mondialisation, l'analyse des États et du fonctionnement de l'action publique s'est raffinée (Castells, 1996; Rhodes, 1997). L'État a graduellement été perçu comme un « processus » plus qu'une « entité » ; un processus qui confère une légitimité sur la constellation complexe d'institutions et de processus sociaux qui sont le fait d'agenda et d'intérêts différents, souvent contradictoires (Nadasdy, 2003b, p.4). L'accent mis sur les processus plutôt que les structures a graduellement donné crédit à une analyse de l'action publique qui dépasse largement l'État. L'action publique est alors perçue comme le résultat d'un système de « gouvernance » à la fois « multi-joueurs » (faisant intervenir une multiplicité d'acteurs et donc d'intérêts) et « multi-niveaux » (se situant simultanément aux niveaux local, national, régional et mondial) (Bache et Flinders, 2005; Peters et Pierre, 2005; Hooghe et Marks, 2001). Ainsi, pour l'influent politologue Roderick Rhodes: « L'État lui-même [...] est aujourd'hui devenu une collection de réseaux inter-organisationnels, faits de participants gouvernementaux et sociaux, sans acteur souverain en position de gouverner » (cité dans Lacroix et St-Arnaud, 2012, p.27).

Il se trouve que cette interprétation reflète effectivement la façon dont les Autochtones font l'expérience du pouvoir d'État. Ces derniers composent quotidiennement avec la concurrence - parfois la contradiction - entre les intérêts et les agendas distincts des différents agents de l'État et des différents acteurs de la société non autochtone en général<sup>22</sup> (multi-joueurs). De plus, l'exploitation des ressources se trouvant sur leur territoire ancestral se fait sous la pression de compagnies transnationales intégrées dans des réseaux mondiaux de production et de consommation (multi-niveaux). En outre, il est indéniable que les Autochtones se trouvent à la fois à l'extérieur et à l'intérieur des réseaux de gouvernance et qu'ils ont

<sup>22</sup> Nous avons nous-même fait l'expérience de cette contradiction d'intérêts étatique lorsque nous avons constaté la différence entre l'agenda du ministère des Forêts, des Parcs et de la Faune (exploitation forestière) et celui du ministère de l'environnement du Québec (protection du patrimoine naturel de la province) et leur attitude respective face à la démarche d'une famille atikamekw pour la préservation d'une portion de son territoire ancestral.

historiquement contribué et résisté à la fois à l'exploitation capitaliste des ressources. Ayant porté notre attention sur l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones durant le processus d'élaboration des politiques publiques, nous serions bien mal placé de ne pas reconnaître l'implication des Autochtones eux-mêmes dans la gouvernance étatique. Il faut donc penser l'action de l'État canadien comme étant le résultat de processus complexes et d'interactions quotidiennes entre les acteurs sociaux, dont les Autochtones eux-mêmes, plutôt qu'une entreprise conçue et mise en œuvre par une entité monolithique et « extérieure ». C'est pourquoi nous endossons la définition de l'État canadien proposée par Peter Graefe, non pas en tant que donnée immédiate, mais en tant que « construit social » auquel participent les peuples autochtones (2014, p.38) :

L'État est un construit social, qui désigne un ensemble d'institutions qui ont le pouvoir de contraindre l'ensemble des membres de la société pour le bien commun. L'étendue de ce pouvoir de contrainte ainsi que la définition du bien-être restent des enjeux centraux du conflit politique (2014, p.40).

Pour l'ensemble de ces raisons, plusieurs auteurs soutiennent qu'il est plus judicieux d'analyser les relations Autochtones-État en s'intéressant aux processus d'élaboration des politiques publiques dans lesquels s'investissent les Autochtones plutôt qu'aux institutions et aux structures formelles d'autorité dont ils sont généralement absents (Nelle et Alcantara, 2011 ; Papillon, 2008; 2007 ; Abele et Prince, 2003). Une analyse purement institutionnelle ne permettrait pas de prendre en compte les efforts que les Autochtones déploient au sein des processus de gouvernance en vue du changement social (Salée et Lévesque, 2010) et du renouvellement de leur relation avec la société canadienne (Papillon, 2008 ; Abele et Prince, 2003).

Ayant fait des consultations autochtones dans la gestion territoriale l'objet de notre mémoire, nous partageons cet intérêt pour les processus de gouvernance comme lieu de changement social. Ceci étant dit, nous continuons de croire que toute analyse qui ferait des Autochtones des « acteurs » parmi d'autres activement engagés dans des



réseaux de gouvernance faisant intervenir tant la société civile que les agents de l'État négligerait de saisir la dynamique politique propre aux Autochtones. En effet, malgré les changements profonds au sein des sociétés autochtones, les Premières Nations continuent de se considérer comme distinctes de la société dominante et souscrivent toujours à un ensemble de croyances, de valeurs, de relations sociales qui, dans une large mesure, les différencient de cette société, de son fonctionnement et de ses institutions. C'est sur cette base qu'elles aspirent généralement à se développer, au même titre que la société canadienne souhaite le faire pour elle-même. Ce sont les obstacles qui les en empêchent qu'elles dénoncent et contre lesquelles elles luttent, notamment la dépossession de leur territoire. Selon nous, ces « obstacles » s'inscrivent dans la catégorie de la « domination coloniale », puisqu'ils sont liés aux limites que les intérêts nationaux de la société canadienne imposent à l'expression de l'autodétermination autochtone. Nous ne pouvons espérer comprendre les relations entre les Autochtones et l'État sans tenir compte de ce contexte colonial, notamment certaines formes de participation autochtone au sein des processus de gouvernance se faisant sous le mode de la résistance.

Cependant, et nous en arrivons au dernier point que nous voulons aborder, la nature et la démarche d'autodétermination autochtone ne sont pas univoques. Les Premières Nations font des choix divers en fonction de leurs motivations propres et des options qui s'offrent à elles. Trop souvent la posture analytique liée à la perspective de la colonisation interne s'accompagne d'un projet normatif qui sanctionne certaines stratégies autochtones et en condamne d'autres. La perspective de la domination coloniale appelle souvent à un objectif noble, mais exigeant, soit l'émancipation complète des structures de la société dominante. Elle enjoint ceux qui partagent cette lecture de l'histoire à rejeter toute approche qui ne correspond pas à leur idéal d'autodétermination autochtone. Les politologues Daniel Salée et Carole Lévesque ont critiqué ces absolus normatifs qui affaiblissent la portée des gains faits par les nations autochtones :



Between the exultant reports of Indigenous peoples' political accomplishments and the disappointment of those for whom anything less than complete and unequivocal self-determination is a sign of abandon to the dictates of the colonial state, there is a grey zone of everyday politics that needs to be better understood. It is mainly within that grey zone, where theoretical and abstract normative absolutes often have less resonance, that Aboriginal politics takes place and the contents of Indigenous responses (and resistance) to the state take shape (Salée et Lévesque, 2010, p.101).

Ces auteurs rappellent également que les peuples autochtones ne partagent pas tous un même idéal politique et que le projet normatif d'autodétermination derrière la perspective de la colonisation interne n'est pas nécessairement endossé par les premiers concernés. En prenant exemple sur les Cris au Québec, les auteurs rappellent que les Premières Nations peuvent faire d'autres choix :

[...] self-determination was never an objective pursued by the Cree, at least not in the way in which political theory generally associates the notion with full political autonomy and the attainment of sovereignty. Cultural anthropologist Ronald Niezen explains that "the principal goal of Cree sovereignty is a fair, equitable, carefully negotiated and honored inclusion in an already existing state – Canada – rather than an independent nation" (Salée et Lévesque, 2010, p.106)

Les auteurs plaident donc pour une posture analytique qui permet d'aborder les choix politiques des peuples autochtones en fonction de leur propre perspective et non pas en fonction des absolus découlant de théories normatives.

Ce plaidoyer nous a semblé particulièrement convaincant après notre expérience au sein des communautés atikamekw nehirowisiw. Au fil des rencontres et des projets réalisés avec le Conseil de la Nation Atikamekw, nous nous sommes rapidement rendu compte des débats et des tensions existants au sein de la nation entre les différentes avenues politiques que peuvent emprunter leur collectivité. Ce constat nous a poussé à privilégier une conceptualisation de l'*empowerment* autochtone susceptible de capter la réalité de la multiplicité des choix politiques qui s'offrent aux Atikamekw Nehirowisiwok et des débats qu'ils suscitent. Ainsi, si certains semblent adopter une voie dualiste et rejettent « radicalement » les contraintes du système

canadien, d'autres s'y projettent et travaillent activement pour concilier leur intégration avec le maintien de leur culture distinctive. Dès lors, il était évident qu'il nous était impossible de privilégier l'une ou l'autre des définitions de l'*empowerment* pour évaluer l'OCA et qu'il nous fallait plutôt procéder à la lumière des différents objectifs politiques que se disputent les Atikamekw Nehirowisiwok.

[Cette page a été laissée intentionnellement blanche]

## CHAPITRE III

### OBLIGATION DE CONSULTER ET D'ACCOMMODER EN THÉORIE : JURISPRUDENCE ET POLITIQUES

#### 3.1 Introduction

Relativement récente, l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones s'est rapidement étendue au fil des décisions judiciaires s'y rapportant. En une vingtaine d'années, elle est ainsi passée d'une mention sommaire dans une décision judiciaire à une doctrine susceptible de « restructurer les rapports entre l'État et les peuples autochtones » (Devlin et Murphy, 2005). Le juriste Gordon Christie divise ce parcours en trois temps : la période d'émergence dans les années 1990, la période de consécration en 2004-2005 et la période subséquente de précision (Christie, 2006). Les contours de l'OCA, son application et son rôle dans le paysage légal et politique du Canada ont grandement évolué, si bien qu'elle fait aujourd'hui l'objet de multiples interprétations (Newman, 2009; Potes, 2005).

Ce chapitre retrace ce parcours pour mieux mettre en évidence les paramètres juridiques de l'OCA et faire ressortir les deux interprétations dominantes qui s'en dégagent. Les tribunaux ont donné un caractère hybride à l'OCA en insistant à la fois sur sa nature procédurale et sur sa nature substantielle. Sa portée varie considérablement selon l'aspect préconisé. Par conséquent, le potentiel de l'OCA du point de vue de l'*empowerment* autochtone dépend en large partie de l'interprétation adoptée par les acteurs chargés de sa mise en œuvre. C'est pourquoi nous présentons ensuite la perspective du gouvernement du Québec et celle de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL). Nous terminons ce chapitre en examinant le rapport entre l'OCA et l'*empowerment* autochtone dans ses versions radicale et libérale.

### 3.2 Évolution et interprétations de l'obligation de consulter et d'accommoder

#### 3.2.1 Période d'émergence : une interprétation procédurale

Les pratiques de consultation et d'accommodement des peuples autochtones dans les processus d'élaboration des politiques publiques au Canada ne sont pas nouvelles. Par contre, l'obligation pour les gouvernements de recourir à de telles pratiques à chaque fois que leurs actions risquent de se répercuter sur les droits des peuples autochtones est récente. Elle fait suite à la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traité dans la Constitution canadienne en 1982 et émerge dans le contexte où l'on s'interrogeait sur la portée de la protection constitutionnelle accordée à ces « nouveaux » droits.

C'est en 1990 dans l'arrêt *Reine c. Sparrow* que l'OCA est formulée pour la première fois. Ronald Sparrow, un membre de la bande de Musqueam en Colombie-Britannique, est alors accusé d'avoir pêché le saumon au moyen d'un filet illégal en vertu de la loi provinciale sur les pêcheries. La question consistait à savoir si son droit ancestral de pêcher de cette façon avait ou non préséance sur les règlements gouvernementaux.

La Cour suprême répond en affirmant que les droits ancestraux ne sont pas « absolus » et que le Parlement conserve son pouvoir de légiférer, mais qu'il doit prendre au sérieux les droits constitutionnalisés des Autochtones dans l'exercice de ce pouvoir afin de maintenir la relation particulière de la Couronne avec les peuples autochtones. Cette relation particulière a été caractérisée de « fiduciaire ». En vertu de cette relation de fiduciaire, la Couronne agit comme protectrice des intérêts autochtones à l'intérieur du Canada et comme garante de leurs droits ancestraux et issus de traités (Hurley, 2000). Ainsi, dans le respect de cette relation fiduciaire, la Couronne ne peut enfreindre les droits autochtones lorsqu'elle légifère sans disposer



d'une justification valable. Autrement dit, à chaque fois que les actions gouvernementales entravent les activités autochtones protégées par l'article 35(1) de la Constitution, le gouvernement doit se justifier pour démontrer la compatibilité de ses actions avec ses obligations envers les Autochtones. Pour ce faire, la Cour suprême a établi des critères de justification, communément appelés le « test Sparrow », qui se résume en deux questions :

1. Existe-t-il un objectif législatif légitime? (*R. c. Sparrow* 1990 : 1113)
2. L'action est-elle compatible avec l'obligation fiduciaire du gouvernement vis-à-vis des peuples autochtones? (*ibid.*, para. 1114) C'est-à-dire :
  - a. La limitation est-elle aussi minime que possible? (*ibid.* para. 1119)
  - b. Dans le cas d'une expropriation, la compensation est-elle juste? (*idem*)
  - c. Le groupe autochtone concerné a-t-il été consulté? (*idem*).

C'est ici au point 3c du test Sparrow que l'OCA apparaît. La Cour suprême affirme alors :

Il y a, dans l'analyse de la justification, d'autres questions à aborder [...] Il s'agit notamment des questions de savoir [...] si le groupe d'Autochtones en question a été consulté au sujet des mesures de conservation mises en œuvre. On s'attendrait certainement à ce que les peuples autochtones [...] soient au moins informés relativement à la conception d'un régime approprié de réglementation de la pêche (*R. c. Sparrow* 1990 : 1119).

En somme, l'obligation de consulter apparaît dans le contexte des discussions entourant la portée de la protection constitutionnelle accordée aux droits autochtones reconnus par l'État quelques années plus tôt. La Cour suprême constate que les peuples autochtones étaient présents sur le territoire avant l'arrivée des Européens et que, pour cette raison, des droits particuliers leur ont été reconnus dans la Constitution canadienne. Mais la réalité étant ce qu'elle est, les sociétés autochtones vivent aujourd'hui au côté de la société non autochtone qui a elle aussi des droits, ce

qui impose aux législateurs un délicat exercice d'équilibrage des intérêts concurrents. Dans ce contexte, les droits autochtones ne sont pas absolus et peuvent être limités par les gouvernements s'ils fournissent une justification adéquate. L'un des critères de justification est d'avoir consulté les communautés autochtones afin de connaître leurs préoccupations et de limiter au maximum les préjudices qu'elles pourraient subir dans le respect de la relation fiduciaire.

Pour Richard F. Devlin et Ronalda Murphy, cette conception initiale est « *consistent with a classical liberal view that understands rights as essentially negative; rights are a guard against state action, but they do not impose positive obligations on a sovereign state* » (Devlin et Murphy, 2005, p.271). Cependant en tant que contrepoids au pouvoir de l'État, l'OCA « *do little to enhance the power of Aboriginal peoples or to redefine their relationship with the state* » (idem). Les Premières Nations ne peuvent s'y référer que pour discréditer une action gouvernementale déjà exécutée ou en voie de l'être et non pour initier une négociation sur un sujet qui les préoccupe. L'OCA n'impose pas d'obligation positive<sup>23</sup> (*positive duty*) à l'État. Par voie de conséquence, la marge de manœuvre dont disposent les Autochtones quant au contrôle territorial demeure inchangée; tout au plus peuvent-ils connaître les intentions du gouvernement et faire valoir leurs points de vue sur les questions qui leur sont soumises, ils ne peuvent pas influencer l'agenda de la planification territoriale, encore moins l'initier.

Cette façon de présenter l'OCA a également été qualifiée de « procédurale » (Potes, 2006). Dans le vocabulaire juridique, la notion de « droit procédural » réfère aux règles de procédure entourant les démarches à suivre dans des cas concrets par opposition au « droit substantiel » qui rassemble les règles de fond qui régissent le

---

<sup>23</sup> Les philosophes et les politologues font une distinction entre les droits positifs et les droits négatifs. Pour les définir sommairement, les premiers provoquent l'action (obligation d'agir) tandis que les seconds contraignent l'action (obligation d'encadrement).

contenu du droit<sup>24</sup>. La juriste Veronica Potes est l'une de ceux qui croient que cette conception initiale est de nature procédurale puisque l'OCA est simplement un élément du processus décisionnel particulier que la Couronne doit mettre en place dans les cas où les droits autochtones sont concernés :

*[the procedural approach] highlights the functionality of the duty in helping the Crown with its decision-making. It perceives the Duty as a qualified derivation of the administrative duty of procedural fairness and considers the State authority as the ultimate source of decision-making tempered by an obligation to balance interests (2006, p.33).*

Cette conception a suscité de vives critiques puisqu'elle présume la souveraineté de la Couronne sur les Premières Nations et leurs territoires (Christie, 2006). En effet, l'OCA force la Couronne à ajuster la façon dont elle exerce son pouvoir, mais elle ne remet pas en question celui-ci. La Couronne agit ici en tant qu'arbitre entre les intérêts concurrents et doit exercer son pouvoir souverain en équilibrant adéquatement les droits de ses sujets, dont les Autochtones sont partie prenante.

Cette façon de concevoir l'OCA domine la jurisprudence des années 1990, mais peu à peu se dessine une approche plus substantielle qui suscite davantage d'enthousiasme. En 1997 dans l'importante décision *Delgamuukw* entourant le titre aborigène<sup>25</sup>, la Cour ajoute des précisions quant aux modalités nécessaires pour remplir l'obligation. Elle précise alors que la consultation varie selon la gravité de l'atteinte le long d'un « continuum » allant d'un simple échange d'information jusqu'à l'obtention du consentement de la nation autochtone concernée.

Il y a toujours obligation de consultation. La question de savoir si un groupe autochtone a été consulté est pertinente pour décider si l'atteinte au titre

<sup>24</sup> Définition tirée du glossaire en ligne des termes juridiques tiré du site du ministère de la Justice du Québec, récupéré de <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/generale/termes/droit-sub.htm>

<sup>25</sup> Aussi appelé titre ancestral, le titre aborigène est un type de droit ancestral qui correspond à un droit de propriété. Il comprend le droit d'utiliser et d'occuper des terres de façon exclusive.

aborigène est justifiée [...] La nature et l'étendue de l'obligation dépendront des circonstances. Occasionnellement, lorsque le manquement est moins grave ou relativement mineur, il ne s'agira de rien de plus que la simple obligation de discuter des décisions importantes qui seront prises au sujet des terres détenues en vertu d'un titre aborigène. Évidemment, même dans les rares cas où la norme minimale acceptable est la consultation, celle-ci doit être menée de bonne foi, dans l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des peuples autochtones dont les terres sont en jeu. Dans la plupart des cas, l'obligation exigera beaucoup plus qu'une simple consultation. Certaines situations pourraient même exiger l'obtention du consentement d'une nation autochtone [...] (*Delgamuukw*, 1997 : 1113).

Ce passage est important parce qu'il détache l'OCA d'une approche purement procédurale en introduisant une dimension substantielle. En affirmant que le consentement est le résultat nécessaire dans certaines circonstances, la Cour suprême laisse entendre que les gouvernements ne sont pas seulement tenus de mettre en place un processus adéquat de consultation, mais également d'aboutir aux résultats escomptés. Pour plusieurs observateurs, il s'agit d'une ouverture vers une conception « téléologique » ou « substantielle » beaucoup plus large de l'OCA (Hoehn, 2012; Potes, 2006; Slaterry, 2005).

### 3.2.2 Période de consécration : une interprétation substantielle concurrente

La conception substantielle qui se dessinait timidement au terme des années 1990 va s'affirmer avec plus de vigueur au milieu des années 2000 lorsque la Cour est amenée à préciser les exigences liées à l'OCA dans trois causes distinctes : Nation Haïda, Taku River et Mikisew (voir tableau 3.1). Ces trois arrêts sont souvent identifiés comme la trilogie jurisprudentielle ayant « consacré » l'OCA puisqu'ils en définissent les paramètres centraux (Newman, 2009). Selon plusieurs auteurs, l'importance de ces décisions va toutefois bien au-delà de l'OCA; la logique juridique qui les sous-tend marquerait une rupture fondamentale en droit autochtone en adoptant une perspective postcoloniale (Hoehn, 2012 ; Xiu Woo, 2001 ; Walter, 2006, Slaterry, 2005).



Dans les causes Nation Haïda et Taku River, la Cour suprême devait établir si les gouvernements étaient tenus de consulter un groupe autochtone lorsque leurs actions se répercutent sur un droit que ne reconnaît pas encore officiellement l'État, mais qui est revendiqué par la partie autochtone. Jusqu'aux décisions Nation Haïda et Taku River, la lecture dominante voulait que les gouvernements consultent lorsqu'ils se trouvent en présence de droits établis, c'est-à-dire de droits préalablement définis par voie de négociation ou par voie judiciaire (Devlin et Murphy, 2005, p. 273). Mais rappelons que plusieurs nations autochtones au Canada, notamment au Québec et en Colombie-Britannique, n'avaient jamais et n'ont toujours pas signé de traités avec l'État. À moins qu'elles aient eu recours aux tribunaux pour trancher la question, leurs droits étaient donc revendiqués, mais non établis. En 2004 lorsqu'elle rend ses décisions dans les affaires Nation Haïda et Taku River, la Cour suprême contredit cette lecture et affirme que l'obligation s'applique également au contexte des droits revendiqués.

La Cour suprême justifie sa décision en affirmant que l'OCA est nécessaire même lorsque les droits ne sont pas établis puisque pour atteindre l'objectif de réconciliation qu'impose l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la Couronne doit traiter honorablement les revendications autochtones. Si les gouvernements ignorent les droits réclamés, leurs actions peuvent affecter durablement la ressource faisant l'objet d'un droit potentiel. À terme, les Autochtones pourraient donc se retrouver « dépouillés » de leurs droits anéantissant tout espoir de réconciliation (Haïda, para 27). L'honneur de la Couronne lui impose d'engager des consultations, et le cas échéant, d'accommoder les peuples autochtones lorsque ses actions portent préjudice à leurs droits revendiqués.



**Tableau 3.1**

Trilogie jurisprudentielle de l'obligation de consulter et d'accommoder:  
Nations Haïda, Taku River et Mikisew

L'arrêt *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (ministre des Forêts)* déposé en 2004 est l'aboutissement d'une longue saga judiciaire. En 1961, la nation haïda s'oppose à la délivrance unilatérale, par la province de la Colombie-Britannique, d'un permis de coupe forestière sur le territoire qu'elle revendique. Le gouvernement de la Colombie-Britannique soutient qu'il n'a aucune obligation particulière à l'endroit de la nation haïda puisque les droits qu'elle prétend détenir sont revendiqués, mais n'ont pas été formellement établis ni par la voie de négociation ni par celle des tribunaux. Dans sa décision, la Cour suprême a jugé à l'unanimité que le gouvernement avait l'obligation de consulter et d'accommoder, même si les droits des Haïda ne sont pas encore formellement reconnus.

Au même moment, la Cour suprême rend une décision semblable dans une affaire similaire, l'arrêt *Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*. Dans cette affaire, Nation Tlingit de Taku River contestait l'autorisation par la Colombie-Britannique de la réouverture d'une mine par la compagnie Redferna après une évaluation environnementale au cours de laquelle elle s'y était opposée. Encore une fois, la Colombie-Britannique soutenait n'avoir aucune obligation particulière étant donné que les droits des Tlingit n'étaient pas formellement reconnus. La Cour suprême a réitéré les exigences formulées dans l'arrêt *Nation Haïda* en affirmant que le gouvernement avait l'obligation de consulter et d'accommoder même si les droits ne sont pas encore reconnus. Par contre, la Cour suprême a jugé que la Colombie-Britannique avait respecté son obligation en intégrant les Tlingit à l'évaluation environnementale.

L'arrêt *Première Nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, déposé en 2005 fait suite à la contestation, par la nation Mikisew, de la décision de la ministre du Patrimoine canadien d'approuver la construction d'une route d'hiver traversant son territoire. La nation mikisew faisait valoir qu'elle n'avait pas été consultée adéquatement et qu'aucun effort n'a été fourni pour minimiser les impacts sur ses droits de pêche et chasse et de poursuivre son mode de vie traditionnel tel que garanti au traité no 8. Dans sa décision, la Cour a jugé que l'obligation de consultation et d'accommodement s'appliquait pour les droits issus des traités, que le comportement du gouvernement en l'espèce avait violé les droits des Mikisew issus du traité no 8 et qu'il fallait qu'il tienne des consultations et qu'il en poursuive l'examen.

Il est important de noter que dans ce raisonnement l'OCA n'est plus simplement envisagée de manière procédurale en tant qu'élément du test de justification des actions de la Couronne; elle est envisagée dans l'optique de l'objectif fondamental que vise la constitutionnalisation des droits autochtones, soit la réconciliation. Cette conception est mise en évidence lorsque la Cour suprême présente l'OCA en tant qu'outil de négociation complémentaire aux traités pour atteindre cet objectif.

Les traités permettent de concilier la *souveraineté autochtone préexistante* et la *souveraineté proclamée* de la Couronne, et ils servent à définir les droits ancestraux garantis par l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. [...] Un processus de négociation honnête permet de concrétiser cette promesse et de *concilier les revendications de souveraineté respectives*. L'article 35 a pour corollaire que la Couronne doit agir honorablement lorsqu'il s'agit de définir les droits garantis par celui-ci et de les concilier avec d'autres droits et intérêts. Cette obligation emporte à son tour celle de consulter et, s'il y a lieu, d'accommoder (*Haïda*, 2004, para. 20).

...

En bref, les Autochtones du Canada étaient déjà ici à l'arrivée des Européens; ils n'ont jamais été conquis. De nombreuses bandes ont concilié leurs revendications avec la souveraineté de la Couronne en négociant des traités. D'autres, notamment en Colombie-Britannique, ne l'ont pas encore fait. Les droits potentiels visés par ces revendications sont protégés par l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'honneur de la Couronne commande que ces droits soient déterminés, reconnus et respectés. Pour ce faire, la Couronne doit agir honorablement et négocier. Au cours des négociations, l'honneur de la Couronne peut obliger celle-ci à consulter les Autochtones et, s'il y a lieu, à trouver des accommodements à leurs intérêts. (*Haïda*, 2004, para. 25).

Dans cet important passage, l'OCA est présentée comme un outil de réconciliation durant la période intérimaire de négociation précédant la signature d'un traité. Durant cette période, les gouvernements conservent le pouvoir d'agir sur les terres et les ressources qui font l'objet de revendications, mais leurs actions ne peuvent se faire de manière unilatérale sans tenir compte des intérêts autochtones, car cela risquerait de compromettre la réconciliation (*Haïda*, para 27).

Le rôle de l'OCA en tant qu'outil de réconciliation complémentaire aux traités est réaffirmé dans l'arrêt Mikisew (2005). À l'époque, la nation mikisew contestait la décision de la ministre du Patrimoine canadien d'approuver la construction d'une route d'hiver qui devait traverser son territoire au motif qu'elle n'avait pas été consultée adéquatement et qu'aucun effort n'avait été fourni pour minimiser les impacts sur ses droits de pêche et chasse et sur la poursuite de son mode de vie traditionnel tel que prévu au traité no 8. La question consistait à savoir si les exigences de consultation s'appliquaient également dans le contexte des droits issus de traités.

La Cour a alors jugé que l'obligation s'appliquait également dans ce contexte étant donné que le traité « n'est pas un plan définitif d'utilisation des terres » et que l'objectif de réconciliation peut exiger que la Couronne consulte et accommode sur toutes questions résiduelles ou d'intérêt pour les Autochtones. La Cour rappelle que « la conclusion de traités est une étape importante du long processus de réconciliation, mais ce n'est qu'une étape » (Mikisew, para 54). Autrement dit, la réconciliation est un processus continu qui ne s'arrête pas avec la signature d'un traité, et la négociation est une nécessité permanente d'où le rôle complémentaire de l'obligation de consulter et d'accommoder.

La perspective substantielle que présente la Cour suprême en abordant l'OCA sous l'angle de l'objectif de la réconciliation est également perceptible dans l'argumentaire qu'elle met de l'avant et dans le vocabulaire employé pour expliquer sa décision. Elle aborde alors d'autres questions de fond, notamment la source des droits autochtones au Canada et la nature du problème en cause. Le passage que nous avons présenté plus haut a été interprété par plusieurs comme un tournant majeur sur ces questions : « *for the first time, écrit le juriste Mark D. Walters, the Court has recognized that it is 'Aboriginal sovereignty', not just distinctive aboriginal societies or aboriginal occupation, that must be reconciled with Crown Sovereignty* » (Walter, 2006, p.514).

Cette façon de présenter la situation, en tant que conflit de souverainetés concurrentes sur un même territoire, ferait de ce passage « *one of the most important Canadian judicial statements on aboriginal rights since 1982* » (*ibid.*, p. 513).

Le juriste Brian Slattery analyse le choix de langage employé dans l'arrêt Taku River lorsque la Cour suprême réfère à la souveraineté « *de facto* »<sup>26</sup> de la Couronne. Selon lui, l'usage de la notion « *de facto* », qu'il définit comme « *a state of affairs that is illegal or illegitimate but accepted for practical purposes* », suggère que la Cour suprême considère les prétentions de souveraineté de la Couronne sur les peuples autochtones et leur territoire comme étant « *legally deficient* » jusqu'à la conclusion d'une entente négociée entre les deux parties (Slattery, 2005, p.437-438). La remise en cause de la souveraineté absolue de la Couronne sur le territoire, pierre angulaire de la tradition juridique et de la relation coloniale, témoignerait d'une transition vers un nouveau paradigme en droit autochtone.

Felix Hoehn fait de cette transition la thèse centrale de son livre *Reconciling sovereignties* (2012). Hoehn défend l'idée qu'avec ces arrêts la Cour suprême amorce une transition en passant d'un paradigme historique fondé sur les postulats coloniaux que sont les doctrines de la découverte et de la *Terra Nullius*<sup>27</sup> (le paradigme de la découverte) vers un paradigme fondé sur le postulat de l'égalité entre les peuples autochtones et les non autochtones et sur la nécessité de négocier le partage de la souveraineté sur le territoire canadien (paradigme de la souveraineté) :

<sup>26</sup> L'auteur réfère à la version anglaise de la décision. Dans la version française, l'expression est traduite par souveraineté « de fait ».

<sup>27</sup> La thèse de la *Terra Nullius* et la doctrine de la découverte sont au centre de l'édifice juridique colonial. La juriste Chantal Gailloux explique : « Avec pour principaux objectifs le commerce et la conversion chrétienne, les colonisateurs européens n'ont pas reconnu les droits fonciers des peuples autochtones, ce qui leur a permis de prétendre avoir découvert une terre sans maître, une *terra nullius*. C'est ainsi que se sont posées les assises de la doctrine de la découverte qui sera appliquée en Amérique partout où les nations d'Europe, Anglais et Français compris. » (2014, para 2)

*In Haïda Nation v. British Columbia (Minister of Forests) and Taku River Tlingit First Nation v. British Columbia (Project Assessment Director), the Supreme Court recognized that Aboriginal peoples are sovereign and that Crown's assertions of sovereignty can only achieve legitimacy after honourable negotiations with Aboriginal peoples. Recognition of the equal sovereign status of Aboriginal peoples and their nations forms the legal and constitutional foundation of the sovereignty paradigm (2012, p.5).*

Selon Hoehn, l'OCA constitue une pièce maîtresse de ce nouvel édifice juridique puisqu'elle permet de pallier au déficit de légitimité lorsque la Couronne exerce sa souveraineté « *de facto* » en empêchant l'action unilatérale dans une optique de réconciliation (*Idem*, p.152).

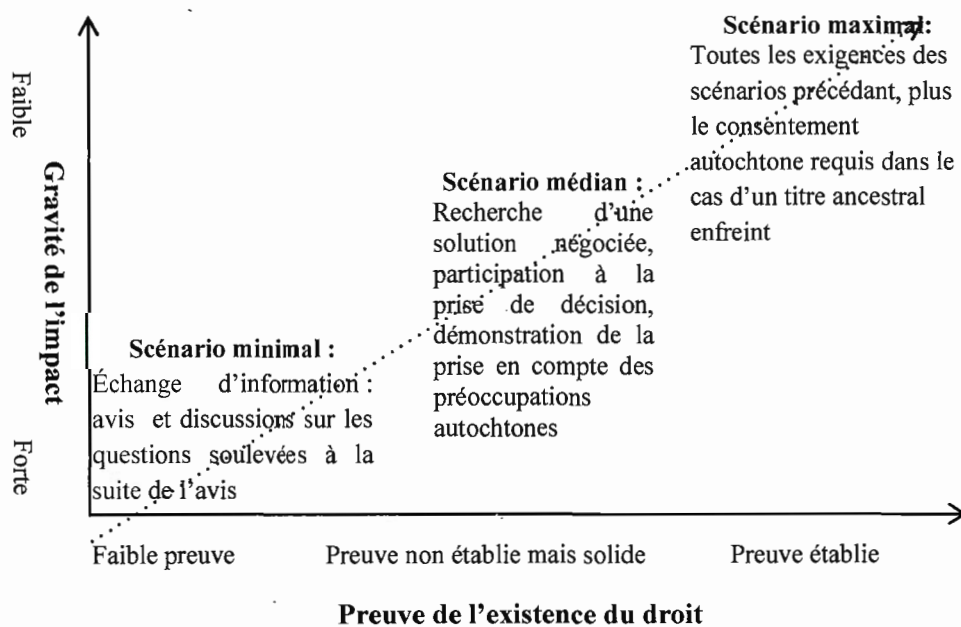
Mais cette lecture que nous pouvons qualifier « d'enthousiaste » de l'OCA demeure marginale. On relève plutôt une ambivalence de la Cour suprême entre l'approche procédurale et minimaliste, qui s'inscrit dans la tradition juridique en matière de droit autochtone, et l'approche plus substantielle initiant un virage novateur vers une perspective postcoloniale. Cette ambivalence se reflète dans les paramètres mêmes de l'OCA et dans la portée qui lui est donnée par la Cour suprême.

Les paramètres de l'OCA sont souvent présentés en répondant à trois questions : *quand* doit-elle être déclenchée? *Qui* concerne-t-elle? Et *comment* faut-il s'en acquitter ? Les deux premières questions obtiennent une réponse sans équivoque de la Cour. Les gouvernements doivent engager une consultation dès qu'ils ont connaissance de l'existence d'un droit autochtone (revendiqué ou établi) et que l'action qu'ils envisagent risque d'avoir un impact préjudiciable sur ce droit. Tous les groupes autochtones concernés doivent être consultés et ce sont les gouvernements qui ont ultimement la responsabilité de la consultation, même s'ils peuvent déléguer le processus en tout ou en partie à des tiers (le plus souvent des compagnies privées).



La question du *comment* est beaucoup plus complexe puisqu'elle concerne le contenu et la portée de l'OCA, c'est-à-dire jusqu'où doit aller la consultation pour qu'elle soit jugée suffisante pour que le gouvernement s'acquitte de son obligation. La question est délicate puisqu'il s'agit de déterminer à quel point le gouvernement doit intégrer les Autochtones dans ses processus décisionnels et donc partager son pouvoir souverain avec les Premières Nations.

La Cour suprême se montre ici beaucoup moins claire. Elle indique que la portée de la consultation varie selon la solidité de la preuve qu'il existe bel et bien un droit et selon la gravité de l'impact. En se basant sur ces deux critères, il est possible d'identifier trois scénarios types le long d'un continuum déterminant le niveau adéquat de consultation (figure 3.1).



**Figure 3.1** Continuum de la consultation

À l'extrémité inférieure du continuum (scénario minimal), lorsque la preuve de la présence d'un droit est faible et que les impacts de l'action projetée sont minimes, la consultation se satisfait d'un échange d'information. Les gouvernements doivent alors « aviser les intéressés, leur communiquer des renseignements et discuter avec eux des questions soulevées par suite de l'avis » (Arrêt *Nation Haïda*, para. 43). Même à ce niveau, le gouvernement doit avoir l'intention de tenir compte des commentaires autochtones. Autrement dit, l'information ne doit pas être à sens unique (du gouvernement vers les Autochtones), mais doit permettre d'échanger sur les intentions de l'un et les préoccupations de l'autre.

À l'autre extrémité (scénario maximal), lorsque la preuve de l'existence d'un droit est établie et que les impacts de l'action projetée sont graves, la consultation peut aller jusqu'à l'exigence du consentement autochtone (Arrêt *Delgamuukw*, para. 168). Cependant, la Cour suprême a été claire quant au fait que l'OCA n'octroie pas de droit de veto aux Autochtones et qu'il n'y a pas d'obligation de se mettre d'accord (Arrêt *Nation Haïda*, para. 48). Le consentement est recherché, mais il peut ne pas être obtenu. Mais si le gouvernement échoue à obtenir le consentement autochtone, alors on peut s'attendre à ce que les tribunaux exigent une démonstration rigoureuse des efforts déployés pour y parvenir et pour « équilibrer les intérêts » adéquatement. C'est ce qui a amené certains auteurs à affirmer que, plutôt qu'un droit au consentement en bonne et due forme, cette exigence offre un plus grand pouvoir de négociation aux Premières Nations en contraignant les gouvernements à entreprendre un dialogue plus poussé sur toute question relative à l'accès et à l'usage du territoire et à intégrer au maximum les préoccupations autochtones dans leurs décisions (Otis, 2005 : 837). Cette exigence constitue le stade le plus élevé de l'OCA.

Entre les deux extrémités du continuum (scénario médian), lorsque la preuve de l'existence du droit est solide, mais pas encore confirmée par voie de négociation ou par voie judiciaire, la Cour suprême ferme la porte à l'exigence d'obtenir le

consentement autochtone. Elle précise tout de même qu'à ce degré, les gouvernements doivent mener une « consultation approfondie en vue de trouver une solution provisoire acceptable » (Arrêt *Nation Haïda*, para. 44). Une telle consultation, précise-t-elle en guise d'exemple, pourrait impliquer « la participation officielle à la prise de décisions et la présentation de motifs montrant que les préoccupations des Autochtones ont été prises en compte et précisant qu'elle a été l'incidence de ces préoccupations sur la décision » (idem). À ce stade, il s'agit de trouver un « compromis dans le but d'harmoniser des intérêts opposés et de continuer dans la voie de la réconciliation » (Haïda, para. 49).

L'ambivalence de la Cour est particulièrement évidente lorsque la Cour suprême aborde la question des accommodements (Potes, 2006). Il faut savoir qu'à ce jour, les tribunaux ne se sont pas penchés avec autant d'attention sur l'obligation d'accommoder si bien que les questions se rapportant au moment de son déclenchement, à la nature des accommodements nécessaires et à la façon de déterminer le niveau adéquat d'accommodement demeurent en suspens (Walker, 2010, p.36; Newman, 2009, p.59). Néanmoins, dans l'arrêt *Nation Haïda*, la Cour suprême a été claire sur le fait que si le degré de consultation varie selon les circonstances, les gouvernements doivent en tout temps consulter « véritablement et de bonne foi » et être disposés à modifier la mesure envisagée (Taku River, para. 29). Cette exigence introduit l'obligation d'accommoder, car « s'il ressort des consultations que des modifications à la politique de la Couronne s'imposent, il faut alors passer à l'étape de l'accommodement. Des consultations menées de bonne foi peuvent donc faire naître l'obligation d'accommoder » (Haïda, para 47).

Ce passage suggère que l'obligation d'accommodement n'est pas automatique puisqu'elle ne survient que si les consultations en font apparaître la nécessité. C'est ce qui amène la Cour à écrire que l'accommodement survient seulement « s'il y a lieu » (*if appropriate*) (Haïda, para. 34).

Pour certains, comme la juriste Veronica Potes, cette frilosité de la Cour à imposer fermement une obligation d'accommoder au même titre que celle de consulter est profondément problématique et vient contrecarrer le processus de réconciliation (Potes, 2006). En effet, se demande-t-elle, si les gouvernements ne sont pas toujours obligatoirement tenus d'intégrer les préoccupations autochtones dans leurs décisions, comment l'OCA pourrait-elle servir l'objectif de réconciliation? Elle ajoute que si l'on tient compte de cet objectif, les accommodements doivent être considérés comme incontournables.

*According to Haïda, "when the process suggests amendments to the Crown policy, it arrives to the stage of accommodation." This seems to imply that only in those cases where the aboriginal peoples were entirely satisfied with the proposed action, would accommodation not be owed. However, it is not unreasonable to anticipate that more often than not, concerns will arise requiring changes to the proposed action, therefore triggering the duty to accommodate (Potes, 2006, p. 32; Passelac-Rosse et Potes, 2007, p. 16-17).*

C'est ce qui l'amène à conclure que les gouvernements doivent s'attendre à ce que l'obligation d'accommoder leur soit imposée dans la vaste majorité des cas (*idem*). L'arrêt *Mikisew*, rendu un an après *Haïda*, validerait cette interprétation en déclarant qu'une consultation excluant toute forme d'accommodement est « vide de sens » puisqu'elle n'équivaut pas à offrir l'occasion à un groupe autochtone de se « défouler » avant que le gouvernement fasse ce qu'il avait l'intention de faire depuis le début (*Mikisew*, para. 54).

La question de la nature de l'accommodement attendu est également ambiguë et démontre encore une fois l'ambivalence de la Cour suprême. Celle-ci n'a pas déterminé de façon précise quels étaient les accommodements nécessaires en fonction des différents contextes, préférant possiblement laisser le soin aux acteurs de négocier le meilleur arrangement possible en fonction des circonstances. Elle a tout de même offert quelques lignes directrices en suggérant des accommodements qui pourraient

être exigés. Dans l'arrêt *Sparrow*, on lit que dans le cas des droits établis, les gouvernements ont une obligation de minimiser au maximum la violation, de donner la priorité aux intérêts des Autochtones, d'éviter des dommages irréparables, d'offrir une juste compensation, et de reconnaître qu'uniquement des objectifs réels et impérieux scrupuleusement démontrables peuvent justifier d'enfreindre un droit ancestral ou issu de traités (Passelac-Ross et Potes, 2007, p.18). Au stade le plus élevé, lorsque la situation concerne un titre ancestral reconnu, la relation particulière avec les peuples autochtones pourrait même exiger leur consentement étant donné que les droits des titulaires comprennent celui de déterminer l'usage des terres, tel que l'a établi *Delgamuukw*.

Mais alors que ces exemples d'accommodement suggèrent qu'il faut intégrer « substantiellement » les préoccupations autochtones dans la décision, la Cour suprême affirme du même souffle, et à plusieurs reprises, que l'obligation d'accommodement n'impose pas une obligation de parvenir à un accord. En l'absence d'accord avec les populations consultées, la Couronne est plutôt appelée à « équilibrer les intérêts ».

Lorsqu'une véritable consultation a eu lieu, il n'est pas essentiel que les parties parviennent à une entente. L'obligation d'accommodement exige plutôt que les préoccupations des Autochtones soient raisonnablement mises en balance avec l'incidence potentielle de la décision sur ces préoccupations et avec les intérêts sociétaux opposés. L'idée de compromis fait partie intégrante du processus de conciliation (*Taku River*, para. 2).

C'est ce qui amène Potes à interroger le rôle réel que la Cour attribue à l'OCA : « *This allow us to pose critical questions which the case law has yet to resolve: Is the Crown called upon to « balance interests » or is it required to « substantially address concerns » in its pursuit of « accommodation » ?* » (Potes, 2006, p.33). Autrement dit, quelle est la nature de l'OCA? Est-ce une obligation procédurale de mettre en œuvre des consultations visant à aider la Couronne à prendre la meilleure décision qui



soit compte tenu des intérêts en présence, ou est-ce plutôt une obligation substantielle d'intégrer les préoccupations exprimées par la partie autochtone dans toutes décisions les concernant afin de réconcilier leurs droits avec l'exercice de la souveraineté de la Couronne? Si l'obligation est procédurale, alors la Couronne conserve un pouvoir discrétionnaire de décision, quitte à l'accompagner d'une démonstration de ses efforts à tenir compte des préoccupations autochtones. Si l'obligation est substantielle, alors la Couronne doit partager son pouvoir souverain dans des décisions conjointes reflétant les volontés des deux parties.

En résumé, la Cour suprême démontre une certaine ambivalence entre une approche procédurale et une approche substantielle dont les contours sont résumés au tableau 3.2. La première est satisfaite par le respect des procédures; elle concerne la mise en œuvre d'un processus de consultation selon les paramètres que le contexte impose, telle que l'exige la jurisprudence. La seconde est satisfaite par les résultats obtenus des processus de consultation, soit un accommodement négocié et adapté aux circonstances. Les deux approches modifient la manière de mener l'action publique en étendant la participation autochtone dans les processus d'élaboration des politiques publiques. Mais tandis que l'approche procédurale s'inscrit dans la tradition juridique de la souveraineté absolue de la Couronne, laquelle doit s'adapter pour accorder une voix particulière aux Autochtones, l'approche substantielle rompt avec cette dernière en cherchant les moyens d'une réconciliation entre les souverainetés concurrentes et égales de la Couronne et des peuples autochtones. L'OCA hésite ainsi entre une gouvernance à paliers multiples, dont l'ultime palier de décision revient exclusivement au gouvernement, et une gouvernance multinationale où les décisions prises lors de l'exercice du pouvoir souverain sont le reflet des deux parties. Le potentiel de l'OCA pour l'*empowerment* autochtone varie donc largement en fonction de la perspective adoptée.

**Tableau 3.2**  
Deux conceptions de l'obligation de consulter et d'accommoder

	<b>Conception minimaliste et procédurale</b>	<b>Conception maximaliste et substantielle</b>
<b>Objectif de l'obligation</b>	Réconciliation, par la Couronne, des intérêts concurrents de ses sujets grâce à leur juste équilibre lors de la prise de décision	Réconciliation entre des souverainetés concurrentes (Autochtones et Couronne) sur un même territoire
<b>Nature de l'obligation</b>	Les exigences se rapportent aux processus suffisants de consultation pour équilibrer adéquatement les intérêts concurrents.	Les exigences se rapportent aux résultats concrets des consultations de façon à ce que la décision finale reflète les préoccupations autochtones et non autochtones
<b>Nature et portée de l'empowerment autochtone</b>	<p><i>Empowerment libéral limité :</i></p> <p>L'OCA entraîne une plus grande participation au sein des processus d'élaboration des politiques publiques. Mais puisque les exigences sont liées au processus, le gouvernement doit seulement démontrer qu'il a mis en place une consultation adéquate sans égard au résultat, que ce dernier soit satisfaisant ou non pour les Autochtones. La décision demeure discrétionnaire.</p>	<p><i>Empowerment libéral étendu :</i></p> <p>L'OCA entraîne une plus grande participation au sein des processus d'élaboration des politiques publiques. Puisque les exigences se rapportent aux résultats des consultations dans une optique de souveraineté à réconcilier, il est attendu que les Autochtones soient accommodés substantiellement et donc que les décisions prises reflètent les volontés des deux parties. Les intérêts fondamentaux de la société non autochtone ne doivent pas être menacés et les structures sociales et économiques doivent demeurer.</p>

### 3.2.3 Période de précision : une ambivalence persistante

Veronica Potes, qui signait un article en 2006 portant sur l'ambivalence de la Cour suprême au sujet de l'OCA, affirmait que l'interprétation qui s'imposera par la suite sera déterminante, car « *For now, the uncertainties remain high* » (2006, p.44). Hoehn qui défendait pourtant la thèse d'un virage vers un nouveau paradigme reconnaissait lui-même l'hésitation actuelle de la Cour et l'importance de la jurisprudence à venir :

*[...] since the common law progresses incrementally, it may not be reasonable to expect more prominent recognition of the new paradigm until a matter comes before the Supreme Court that forces it to choose between competing paradigms, or that presents a factual and legal foundation that will allow the Court to accept the new paradigm unambiguously* (2012, p.153).

Après les arrêts Nation Haïda, Taku River et Mikisew, l'OCA a fait l'objet de plusieurs disputes tant devant les tribunaux de première instance que devant les cours supérieures. Il semble toutefois que la Cour ne soit pas encore parvenue à atténuer l'ambiguïté de l'OCA, puisque la nouvelle jurisprudence présente à la fois des passages empreints d'une vision procédurale et des passages davantage ancrés dans une vision substantielle.

Le jugement le plus important des dernières années est sans doute celui qui a été rendu en juin 2014 dans l'affaire opposant la Nation Tsilquoht'in à la Colombie-Britannique relativement au titre ancestral et à l'obligation de consulter et d'accommoder. Dans une décision historique, la Cour suprême a reconnu pour la première fois l'existence d'un titre autochtone dans la jurisprudence canadienne. La décision est d'une grande importance, car elle précise les exigences permettant de faire la démonstration de l'existence d'un titre ancestral en privilégiant une approche interculturelle plus ouverte. En effet, pour prouver l'existence du titre, la jurisprudence antérieure imposait des critères rigoureux calqués sur les conceptions

occidentales de la propriété, ce qui discriminait sévèrement les peuples anciennement nomades ou semi-nomades. Dans *Tsilquoht'in v. Colombie-Britannique*, la Cour rejette ce cadre d'interprétation limitatif et affirme que la démonstration de l'existence d'un titre doit se faire en « accordant une importance égale à la *common law* et au point de vue des Autochtones au moment d'évaluer une revendication du titre ancestral (para. 14 – voir aussi para .32, 41, 50). Cette décision représente un pas de plus vers le dialogue entre les cultures juridiques occidentales et autochtones, ce qui paraît conformes avec le virage vers un paradigme de l'égalité des peuples.

Cependant, la Cour demeure beaucoup plus conservatrice en ce qui concerne l'OCA en la présentant sous un angle procédural. Considérons ces passages :

[...] pour justifier une atteinte, la Couronne doit démontrer : (1) qu'elle s'est acquittée de son obligation procédurale de consulter les titulaires d'un droit et de trouver des accommodements au droit, dans la mesure appropriée, à l'étape où l'atteinte était envisagée; (2) que l'atteinte poursuit un objectif législatif impérieux et réel dans l'intérêt du public; (3) que l'intérêt du public est proportionnel à tout effet négatif sur l'intérêt autochtone. Ce cadre permet une conciliation rationnelle des droits ancestraux et des intérêts de tous les Canadiens (para 125).

...

Tout comme le fait la *Charte canadienne des droits et libertés*, la protection des droits ancestraux garantie à l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* vient limiter l'exercice des pouvoirs législatifs fédéraux et provinciaux. La *Charte* constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et la protection des droits ancestraux constitue la partie II. Les parties I et II sont apparentées et limitent toutes deux l'exercice des pouvoirs gouvernementaux, qu'ils soient fédéraux ou provinciaux. Les droits garantis à la partie II, tout comme les droits garantis par la *Charte* à la partie I, sont *opposables* au gouvernement – ils ont pour effet d'interdire certains types de réglementation que les gouvernements pourraient autrement imposer (para 144)

L'OCA est présentée comme un élément du test de justification (para 77) et comme une obligation négative (*negative duty*) (para 142). En outre, l'OCA est explicitement qualifiée d'obligation procédurale, et ce à plusieurs reprises dans le jugement. Finalement, le vocabulaire novateur employé dans les arrêts Nation Haïda et Taku River est mis de côté : la Couronne n'est pas appelée à réconcilier sa *souveraineté de facto* avec la *souveraineté antérieure* des peuples autochtones, mais bien plutôt à équilibrer les intérêts des Autochtones avec ceux de la société en général lorsqu'elle exerce son pouvoir, exclusif et absolu. Cependant, la Cour suprême rappelle que ce pouvoir est sérieusement contraint par l'OCA, car « lorsque la consultation ou l'accommodement est jugé insuffisant, la décision du gouvernement peut être suspendue ou annulée » (para, 79). Ce rappel indique que l'OCA n'est pas uniquement satisfaite par des processus (consultation), mais également par des résultats (accommodement) ce qui donne également crédit à une interprétation plus substantielle. Bref, l'ambiguïté quant à la nature de l'OCA demeure bien présente jusque dans la jurisprudence la plus récente à ce jour.

### 3.3 Obligation de consulter et d'accommoder au Québec : perspectives québécoise et autochtone

Au cours des dernières années, les gouvernements provinciaux ont élaboré des politiques de consultation en réponse à leur nouvelle obligation. C'est le cas de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec et de la Nouvelle-Écosse. Le gouvernement fédéral dispose également d'une telle politique. Les peuples autochtones ne sont pas restés passifs et ils ont également développé leurs propres outils. Il existe donc plusieurs perspectives autochtones et non autochtones sur la façon de répondre à l'OCA. Nous présentons ici la perspective adoptée par le gouvernement du Québec que nous considérons être la perspective québécoise « officielle » et celle de l'Assemblée des Premières Nations



du Québec et du Labrador (APNQL) qui est l'une des perspectives autochtones les plus influente au Québec<sup>28</sup>.

Au Québec, le Secrétariat aux affaires autochtones (SAA) a développé un « Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones » fournissant les lignes directrices qui doivent s'appliquer aux différents ministères et organismes gouvernementaux pour répondre à l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones. Bien que le mot « intérimaire » figure dans le titre du document, le guide existe depuis 2006 et n'a pas été modifié depuis 2008. Avec le temps, le guide prend donc un caractère de plus en plus permanent. Du côté autochtone, l'APNQL a adopté en 2005 un protocole de consultation établissant les directives qui devraient selon elle guider le processus. Il faut savoir que ces documents n'ont pas force de loi, c'est-à-dire que les parties ne sont pas tenues de s'y conformer. Ils sont toutefois utiles pour comprendre l'interprétation faite des décisions juridiques entourant l'OCA.

À ce jour, les politiques gouvernementales et autochtones de consultation et les pratiques auxquelles elles donnent lieu n'ont pas fait l'objet d'une attention méticuleuse de la part des universitaires<sup>29</sup>. Au Québec, Jean-François Fortier (2007) a certainement offert l'étude la plus poussée sur le sujet dans laquelle il compare les documents proposés par le gouvernement du Québec et par l'APNQL. Dans cette section, nous souhaitons également les comparer afin d'identifier les visions de l'OCA préconisées par les principaux acteurs chargés de sa mise en œuvre. Il ne s'agit pas de les examiner point par point, les documents étant assez détaillés en ce

<sup>28</sup> L'APNQL représente 10 nations autochtones au Québec et au Labrador les Abénaquis, les Algonquins, les Atikamekw, les Cris, les Hurons-Wendat, les Malécites, les Micmacs, les Mohawks, les Montagnais-Innus et les Naskapis.

<sup>29</sup> Nous suivrons avec intérêt les travaux du politologue Martin Papillon dont la page Internet indique un projet en cours sur la mise en œuvre de l'obligation de consulter et d'accommoder <http://pol.umontreal.ca/repertoire-departement/vue/papillon-martin/>. Page consultée le 21 octobre 2015.

qui concerne chacune des étapes d'un processus de consultation, mais plutôt de faire ressortir les éléments qui témoignent de l'interprétation propre à chacune des parties. Considérant que l'OCA se développe également sur le terrain, la compréhension de ces interprétations est fondamentale pour bien évaluer le potentiel d'*empowerment* de l'obligation pour les peuples autochtones.

L'analyse comparée des deux documents révèle certains éléments de convergence. Le gouvernement et l'APNQL s'entendent par exemple sur le moment du déclenchement de l'OCA, c'est-à-dire dès qu'un gouvernement sait, ou devrait savoir que l'action envisagée pourrait avoir un impact préjudiciable sur un droit d'une Première Nation (SAA, 2008, p.7; IDDPNQL, 2005, p.16). Ils s'entendent également pour que la participation autochtone se fasse à l'étape stratégique avant que soit prise toute action qui pourrait porter atteinte aux intérêts des Premières Nations (SAA, 2008, p.12; IDDPNQL, 2005, p.16). Il y a également consensus sur la nécessité de consulter les communautés autochtones de façon distincte des autres « utilisateurs » du territoire (SAA, 2008, p.11; IDDPNQL, 2005, p.15-20) et sur la nécessité de leur fournir toutes les ressources nécessaires au bon déroulement des consultations, notamment en ce qui a trait au soutien financier et aux informations pertinentes (SAA, 2008, p.10; IDDPNQL, 2005, p.9). Il faut noter que le gouvernement québécois mentionne que le délai de consultation doit respecter les contraintes de temps nécessaire à la réalisation de l'action projetée alors que l'APNQL est silencieuse sur ce point. (SAA, 2008, p.9-10; IDDPNQL, 2005, p.9-17). Finalement, tous deux s'entendent sur le fait qu'un rapport doit être fourni par la Couronne faisant le bilan de la consultation et de l'accommodement et expliquant la décision du gouvernement. Il faut mentionner que l'APNQL insiste sur la mise en place de mesures destinées à assurer la mise en œuvre et le suivi de la consultation et de l'accommodement tandis que le gouvernement reste muet à ce sujet.

Malgré ces points de convergence, force est de constater qu'il existe un écart important entre les deux interprétations de l'OCA. Le niveau de consultation, la question des accommodements et les modalités d'élaboration du processus de consultation sont les principaux points d'achoppement. On constate que le gouvernement s'arroge un pouvoir discrétionnaire que ne lui reconnaît pas l'APNQL ce qui témoigne de leurs interprétations divergentes : le gouvernement se reconnaît comme la seule et unique autorité souveraine sur le territoire tandis que l'APNQL appuie ses revendications sur la souveraineté autochtone et le droit à l'autodétermination.

Pour le gouvernement, le degré d'implication autochtone dans le processus décisionnel est déterminé lors d'une analyse préliminaire visant à évaluer à quel point l'action envisagée risque de porter atteinte à un droit autochtone. Cette étape peut se faire en collaboration avec les bandes autochtones, mais seulement « lorsque la situation s'y prêtera » (SAA, 2008, p.8). La façon dont il jugera si la situation s'y prête demeure inconnue et semble largement discrétionnaire. Par ailleurs, le gouvernement se garde tout le pouvoir d'évaluer les résultats de cette analyse préliminaire et donc de choisir le degré de consultation qui sera atteint (*ibid.*, p.8-9). Ensuite, même lorsque la consultation se situe au niveau le plus poussé, le gouvernement affirme que dans aucun cas il n'est nécessaire de parvenir à un accord (*ibid.*, p.13). Le consentement autochtone n'est jamais requis pour aller de l'avant avec le projet en cause (*ibid.*, p.7). Par ailleurs, les parties ont l'obligation de « rechercher », et non pas de trouver, des solutions d'accommodement (*ibid.*, p.10). C'est le gouvernement qui analyse les résultats des consultations et qui décide si un accommodement est nécessaire et, si c'est le cas, quelle forme il prendra (*ibid.*, p.15). Autrement dit, les communautés autochtones ne font pas partie du processus décisionnel. En ce qui concerne le processus de consultation lui-même, le gouvernement semble ouvert à établir conjointement avec les nations autochtones les

modalités de la démarche. Mais les termes qu'il utilise laisse penser qu'il se donne une marge de manœuvre pour décider unilatéralement :

[...] convenir, lorsque cela est nécessaire, d'objectifs précis relatifs à la démarche de consultation qui s'amorce et, de préférence, avec les représentants autochtones [...] Appliquer une démarche facilement compréhensible pour les conseils de bande et qui pourra avoir été convenue avec eux (*ibid.*, p.11) (Nous soulignons).

L'APNQL considère que les peuples autochtones doivent exercer un rôle beaucoup plus central. Elle est très claire sur le fait que les gouvernements et les Premières Nations touchées doivent élaborer conjointement un plan de consultation et s'entendre ensemble sur les paramètres de la consultation (IDDPNQL, 2005, p.20). Selon l'Assemblée, la détermination du degré de consultation de même que la nature de l'accommodement ne doivent pas être laissées à la discrétion du gouvernement. Plutôt, elles doivent être conformes à des critères spécifiques et être le résultat d'un processus clairement établi par une convention avec les Premières Nations concernées (*ibid.*, p.16). À un degré maximum, lorsqu'il y a de fortes preuves de l'existence d'un droit et que les effets potentiels de l'action envisagée sont sérieux, l'APNQL soutient qu'il faut parvenir à un accord et que le consentement autochtone est nécessaire (*ibid.*, p.15). Selon elle, les accommodements sont en tout temps nécessaires, car les gouvernements fédéral et provinciaux sont tenus de consulter dans le but d'accommoder substantiellement les Premières Nations (*ibid.*, p.14). Pour ce faire, les nations autochtones doivent participer à l'analyse des résultats de la consultation et à l'identification de l'accommodement adéquat (voir étapes 9 et 10 de la consultation, *ibid.*, p.22-23). Autrement dit, les Premières Nations font partie prenante du processus décisionnel et leurs préoccupations doivent inévitablement façonner le projet final.

Jean-François Fortier estime « que les écarts observés entre la vision du Guide et celle du Protocole reposent essentiellement sur le fait que, dans chaque cas, la partie

adverse était *absente* au moment de l'élaboration des outils de consultation » (2007, p. 74) Nous ne partageons pas cet avis. Selon nous, les écarts observés s'expliquent plutôt par les approches diamétralement opposées que les acteurs adoptent face à l'OCA. Nous croyons que l'ambivalence des tribunaux entre deux approches permet aux acteurs de choisir la version de l'OCA qui sert le mieux leurs intérêts<sup>30</sup>. La vision du gouvernement s'inscrit ainsi en droite ligne avec l'approche procédurale et minimaliste tandis que la vision de l'APNQL correspond davantage à l'approche substantielle et maximaliste. Nous rejoignons toutefois Fortier pour dire que « l'usage simultané et systématique de ces deux outils de consultation dans le cadre d'un même processus de consultation risque de mener à de sérieuses impasses » (*ibid.*, p. 74). À notre avis, ces impasses pourraient causer des frustrations de part et d'autre à l'endroit du processus. Si c'est le cas, il faut s'interroger sur la capacité réelle de l'OCA, dans l'état actuel de la jurisprudence, de répondre de façon satisfaisante à l'objectif de réconciliation pour lequel elle a été instituée.

### 3.4 Conclusion : quelques éléments d'analyse

Il est maintenant temps de prendre un peu de recul pour s'interroger sur le rapport entre l'OCA et l'*empowerment* autochtone et de se demander à quel type d'*empowerment* elle donne lieu et avec quelle intensité. Rappelons que dans ce chapitre nous analysons l'OCA telle qu'elle se présente dans la jurisprudence et dans les politiques publiques, ce que nous appelons l'OCA « en théorie ». alors que le prochain chapitre s'intéressera plutôt à son application en procédant à une évaluation de l'OCA « en pratique ».

Trois constats qui se dégagent de la revue de la jurisprudence semblent pertinents pour poser un jugement sur le potentiel d'analyse de l'OCA « en théorie ». Le

---

<sup>30</sup> Il est notable à cet égard que les éléments de convergence soient ceux que la Cour a établi le plus clairement (le moment du déclenchement, par exemple) tandis que les points d'achoppement concernent les éléments les moins précis de la jurisprudence (les accommodements par exemple).



premier constat tient à la limite que pose une obligation liée aux droits autochtones ancestraux et issus de traité en tant que *droits canadiens*. Les droits reconnus aux Canadiens par la Constitution ne sont pas absolus. Parce que dans certains contextes ils entrent en conflit avec d'autres droits et parce qu'ils s'exercent dans des contextes qui mettent en scène différents intérêts, leur application exige un exercice délicat d'équilibrage de la part des législateurs. Par exemple, l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits humains fondamentaux de tous les Canadiens. Mais elle permet aussi au gouvernement d'imposer légalement des limites raisonnables aux droits d'un individu si cela se justifie dans le cadre d'une société libre et démocratique. Les droits autochtones ancestraux et issus de traités fonctionnent de la même façon; ils ne sont pas absolus. C'est parce qu'ils ne sont pas soumis à l'article 1 de la Charte que les tribunaux ont dû élaborer une procédure distincte de justification (test Sparrow). L'OCA oblige les gouvernements à consulter, et le cas échéant à accommoder, les peuples autochtones pour éviter qu'un de leurs droits ne soit injustement brimé. Mais dans tous les cas, ce droit peut être enfreint, car il s'agit d'une prérogative du pouvoir souverain d'un État. Cette prérogative est apparente dans l'échelle des consultations : même au stade le plus élevé de la consultation, lorsque le titre ancestral est reconnu et que les répercussions de l'action envisagée sont graves, la partie autochtone n'a pas de droit de veto et le gouvernement conserve le pouvoir d'aller de l'avant. À cet égard, si l'OCA vise à ouvrir un espace de dialogue pour atteindre la réconciliation entre les sociétés autochtones et non autochtones lorsque leurs intérêts entrent en conflit, elle va beaucoup moins loin que l'obligation de négocier que la Cour suprême avait reconnue dans son renvoi relatif à la sécession du Québec (1998). À notre avis, cette différence provient du fait que le Québec est une province constituante, à l'origine même du fédéralisme canadien, et donc possède un pouvoir souverain (du moins dans l'exercice de ses compétences) reconnu. Ce n'est pas le cas des Premières Nations. Cette limite est claire et relativise la thèse d'une remise en cause de la souveraineté canadienne que soutiennent Brian Slattery, Mark D. Walter et Felix Hoehn. En effet,

malgré l'ouverture induite par l'usage d'expressions comme « souveraineté *de facto* de la Couronne » et « souveraineté autochtone préexistante » dans les arrêts Nation Haïda et Taku River (termes d'ailleurs abandonnés dans la jurisprudence par la suite), la limite imposée aux droits autochtones confirme le pouvoir absolu de la Couronne sur son territoire. Cette limite suggère que les préoccupations autochtones qui, de l'avis du gouvernement, menacent trop les intérêts de la société non autochtone ne seront pas prises en compte. Autrement dit, les canons économiques et politiques de la société canadienne ne sont pas menacés par l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones, et ce même s'ils sont liés historiquement à leur dépossession et à leur marginalisation. Ce constat nous amène à conclure que l'OCA ne permet pas un *empowerment* autochtone radical, car elle ne donne pas lieu à un vaste projet de transformation sociale et maintient les structures du système en place.

Le deuxième constat, lié au premier, concerne la nature profondément intégrationniste de l'OCA. En octroyant un droit de participation autochtone aux processus d'élaboration des politiques dans un cadre qui n'est pas remis en cause, la Cour suprême incorpore la différence autochtone au sein des structures existantes de gouvernance canadienne. Puisque le gouvernement conserve le pouvoir ultime de décider, les peuples autochtones ne sont pas consultés sur la façon dont ils définissent leur territoire et son développement, mais plutôt sur la façon dont la vision non autochtone peut être mise en application sans leur porter de graves préjudices, ce qui est d'ailleurs jugé à l'aune de critères non autochtones. Gordon Christie explique cette limite ainsi :

There is never any question in the Court's mind that the Crown has the complete power to determine the broad parameters within which questions will be answered about how Aboriginal lands are to be used. As the fundamental sovereign power the Crown decides what land 'means', to what uses lands may be put, and how

people (including Aboriginal peoples) will live in relation to lands and resources (2006, p. 154).

En outre, les accommodements suggérés par la Cour sont également de nature intégrationniste. L'OCA peut forcer toute sorte d'accommodements, mais en guise d'indications, la Cour suggère de faire participer les peuples autochtones dans le développement des ressources, notamment par la garantie de formation et d'emplois, d'attribuer des baux et des permis pour la foresterie et l'exploitation minière aux communautés autochtones, d'offrir des redevances tirées de l'exploitation forestière. Ces accommodements ont tous en commun de pousser les Autochtones à intégrer les structures du marché liées à l'exploitation de leur territoire (Christie, 2006, p.154). L'objectif premier est que les Premières Nations puissent en bénéficier pleinement. Il s'agit, selon nous d'un *empowerment* libéral.

Le dernier constat concerne le potentiel, à l'intérieur de ce cadre libéral, que revêt l'OCA pour les Premières Nations ainsi que le risque encouru par ceux qui rejettent ce cadre. Ce potentiel est largement supérieur si les acteurs adoptent une conception substantielle qui favorise des décisions reflétant les préoccupations des deux parties. Dans ce cas, les retombées pour les Premières Nations pourraient être considérables en termes économiques, mais également sur les plans environnementaux et sociaux.

## CHAPITRE IV

### OBLIGATION DE CONSULTER ET D'ACCOMMODER EN PRATIQUE: UNE ENQUÊTE CHEZ LES ATIKAMEKW NEHIROWISIWOK

#### 4.1 Introduction

Ce chapitre évalue l'OCA « en pratique », c'est-à-dire telle qu'elle est actuellement mise en œuvre dans la gestion du territoire et de ses ressources. Nous présentons les résultats de notre enquête empirique menée en collaboration avec la nation Atikamekw Nehirowisiw sur les processus de consultation liés à la planification forestière sur leur territoire ancestral, le *Nitaskinan*. Le chapitre débute par une section descriptive présentant la relation des Atikamekw Nehirowisiwok au territoire et dressant le portrait des consultations. La présentation du rapport des Atikamekw Nehirowisiwok à leur territoire ancestral est un passage obligé pour quiconque s'intéresse aux luttes d'*empowerment* atikamekw nehirowisiw. La ferme détermination de la nation à affirmer la légitimité de sa relation particulière à la terre et la volonté de mettre en place les conditions de son maintien pour les générations à venir explique la position de la nation sur nombre de sujets, notamment sur l'établissement de relations Atikamekw-Québec structurées de plus en plus par la consultation et l'accommodement.

Nous enchaînons avec une section évaluative où nous confrontons les données recueillies lors des entrevues menées dans le cadre du projet *Consultation et habilitation atikamekw* avec la littérature scientifique dans un effort d'approfondissement de la réflexion critique sur l'OCA. Nous concluons ce chapitre en dégagant trois grands constats sur l'OCA « en pratique » et l'*empowerment* autochtone d'après les témoignages que nos informateurs nous ont livrés à son sujet.

#### 4.2 Relations atikamekw nehirowisiw au territoire et luttes de réappropriation territoriale

Le rapport ancestral et contemporain des Atikamekw Nehirowisiwok au territoire est aujourd'hui bien documenté. Il ressort de la littérature que, bien qu'ils aient adopté le mode de vie sédentaire vers les années 1950, il s'agit d'une société dont l'ordre social s'est construit sur un mode de vie nomade qui continue, tout en s'adaptant, à structurer la vie contemporaine de ce peuple.

La culture nomade représente plus qu'un mode de vie fondé sur le déplacement. Elle représente une façon d'être au monde, une ontologie, prenant appui sur une façon de comprendre ce monde, son fonctionnement et son évolution, une cosmologie. Dans de telles cultures, le territoire ne se limite pas à une surface à occuper et à exploiter à son propre bénéfice; il est perçu comme un milieu de vie au sein duquel l'être humain entretient des relations de réciprocité avec les entités animées et inanimées également présentes, des relations nécessaires pour la reproduction de la vie. Ainsi, chaque élément de la nature est considéré comme un élément sensible d'une égale importance, car chacun contribue à sa manière au devenir d'un monde commun. Selon cette vision, l'être humain fait partie du territoire et doit jouer son rôle au même titre que les autres éléments de la nature. Il s'agit donc davantage d'un mode d'engagement *au sein, envers et avec* le territoire plutôt qu'un simple mode d'occupation et d'usage tel qu'il est généralement compris dans la culture occidentale. Le terme atikamekw pour « forêt » illustre ce mode d'engagement au territoire. *Notcimik* signifie « là d'où je viens et où je peux trouver ce dont j'ai besoin » (Wyatt et Chilton, 2014, p.68).

Ce rapport au territoire ne puise pas seulement ses sources dans des considérations d'ordre cosmologique et ontologique, mais également dans des considérations pratiques liées à un mode de vie fondé sur la chasse et la pêche de subsistance. Les



populations vivant ainsi ne pouvaient se permettre de laisser aller des comportements menaçant l'environnement sans courir le risque de voir dépérir les ressources à la base même de leur survie. Cette exigence de préservation est communément évoquée dans l'idée que les Atikamekw Nehirowisiwok se font de leur rôle au sein de la forêt en tant que « gardiens » ou « responsables » du territoire. Cette éthique de vie en forêt était codifiée par la coutume formant un ensemble de valeurs et de règles précises que se devait de connaître et de respecter tout Nehirowisiw. C'est ce qu'on peut aujourd'hui considérer comme le système juridique atikamekw nehirowisiw de droit coutumier.

Le vocable « Nehirowisiw », terme traditionnel que la nation Atikamekw Nehirowisiw a toujours utilisé pour se désigner comme groupe distinct en tant qu'être humain (Poirier, Jérôme et Nehirowisiw kitci atisokan, 2014, p.3-10), témoigne du lien entre leur identité et cette relation au territoire. Il signifie « un être capable d'être autonome sur le territoire » (Wyatt et Chilton, 2002, p.13). Pour avoir cette capacité, une personne doit acquérir les savoirs nécessaires pour vivre sur le territoire : circuler en forêt, chasser et piéger, cueillir les plantes comestibles et médicinales, fabriquer les outils nécessaires, les vêtements et les campements, etc. (*idem*). Il ne s'agit pas uniquement de connaissances « techniques », mais également de connaissances « relationnelles ». Nehirowisiw est une personne qui sait comment se conduire en forêt en établissant des relations équilibrées et respectueuses avec l'environnement dans la mesure où il reconnaît son interdépendance avec son milieu (Nehirowisiw kitci atisokan et Jérôme, 2009, p.23-25). Cette façon de se désigner suggère que l'on devient Nehirowisiw par un processus d'acquisition d'un savoir lié à la vie en forêt qui passe par une « occupation » active du territoire et la pratique d'activités liées à son mode de vie.

Le mode de vie Nehirowisiw, le *nehirowisi pimatisiwin*, engage un ensemble de pratiques d'occupation du territoire et ne saurait se résumer aux seules activités de

subsistance. Le sociologue Stephen Wyatt et son cochercheur Yvon Chilton le définissent ainsi : « *Nehirowisi pimatisiwin* est un mode de vie où une relation avec le territoire contribue à l'identité atikamekw, au maintien de la langue et des connaissances, à la capacité du territoire de soutenir les Nehirowisiwok » (2014, p.71).

Le mode de vie *nehirowisi pimatisiwin* perdure encore aujourd'hui tout en se mélangeant à un mode de vie emprunté à la société non autochtone. Il serait peu crédible d'affirmer que *nehirowisi pimatisiwin* s'est maintenu dans son intégralité et de nier les changements profonds qui ont secoué le peuple atikamekw nehirowisiw depuis les premiers contacts avec les *Emitcikociwicak* (les Blancs) et particulièrement depuis la sédentarisation des années 1950.<sup>31</sup> Mais il serait tout aussi peu crédible d'affirmer la disparition aussi complète que soudaine (en 60 ans!) d'une culture millénaire : ce serait ignorer, notamment, la vigueur de la langue atikamekw nehirowisiw<sup>32</sup>, la vitalité de la tradition orale, la persistance des structures sociales traditionnelles et les modes bien réels d'acquisition, d'utilisation et de transmission du savoir-faire et du savoir-être Nehirowisiw qu'a notamment documentés l'excellent numéro de *Recherches Amérindiennes au Québec* sur les territorialités et les savoirs du monde des Atikamekw Nehirowisiwok (2014). Nier le caractère évolutif de la société atikamekw nehirowisiw, faite de continuités et de nouveautés, ne résiste pas à l'analyse empirique de la relation des Atikamekw Nehirowisiwok au territoire dans le contexte contemporain.

Cette relation a été documentée par Wyatt et Chilton dans leur recherche menée au cours des années 2000 auprès de la communauté de Wemotaci. Leur travail est

---

<sup>31</sup> Pour connaître l'évolution de la société atikamekw entre 1760 et 1940, le lecteur pourra se référer aux excellents travaux de Claude Gélinas qui, grâce aux archives de la Compagnie de la Baie d'Hudson, a pu reconstruire l'organisation sociale et territoriale des Atikamekw Nehirowisiwok et ses transformations face au monde occidental.

<sup>32</sup> La langue atikamekw est parlée à la maison par 95% de la population (Statistique Canada, 2011)

pertinent pour nous puisqu'il visait à « identifier les éléments qui pourraient aider des non autochtones à mieux comprendre les liens qui existent entre les Nehirowisiwok et leur territoire ainsi que la signification de « l'occupation du Nitaskinan » (2014, p.62). Les chercheurs présentent ce rapport en fonction de trois grands types de pratiques qui rassemblent chacun un ensemble d'activités : *tipahiskan*, les activités associées à la gestion du territoire familial, *atoskewin et natohowin* les pratiques de prélèvement et de transformation des ressources du territoire et *kapeciwini*, les activités liées à la vie dans un camp sur le territoire familial.

Les auteurs nous mettent en garde contre la tendance à comprendre les activités traditionnelles comme des activités distinctes et indépendantes les unes des autres. Ils insistent plutôt sur les liens très étroits qui existent entre elles en mettant de l'avant l'idée de « l'activité en série », soit l'idée que « la pratique d'une activité est souvent dépendante d'une autre activité précédente, ou va conduire logiquement à une activité subséquente » (*ibid.*, p.67). La connexion étroite entre toutes ces activités signifie que si les Nehirowisiwok ne peuvent pas pratiquer une activité en raison de certaines contraintes, c'est toute la série des pratiques nehirowisiw qui risque d'être affectée, menaçant le mode de vie *nehirowisi pimatisiwin*, soit l'expression du rapport au territoire à la base de leur identité (*ibid.*, p.67-68).

Cette étude démontre que l'occupation contemporaine du territoire par les Atikamekw Nehirowisiwok est encore marquée par l'exercice des activités traditionnelles. D'autres études constatent aussi la persistance des structures sociopolitiques issues du mode de vie ancestral nomade. À titre d'exemple, l'unité sociale fondamentale du peuple atikamekw nehirowisiw est traditionnellement le groupe de chasse, chacun composé de quelques familles. L'anthropologue Claude Gélinas les décrit ainsi : « Chaque famille et par extension chaque groupe de chasse, jouissait d'un privilège sur un territoire renfermant une quantité d'animaux à fourrure proportionnelle à ses besoins économiques. » (2000, p.81). Autrement dit, le

Nitaskinan était divisé en plusieurs aires familiales déterminées en fonction des besoins de chaque famille auxquels subvenait un groupe de chasseurs composé de membres de différentes familles alliées. Ces aires territoriales étaient sous la responsabilité d'un chef de territoire, le *Ka nikaniwite*, reconnu pour sa connaissance du territoire et ses aptitudes à la chasse, donc pour sa capacité à assurer le bien-être de sa famille (Houde, 2014, p.27). À partir des années 1950, avec la sédentarisation rendue inévitable par la force des circonstances, les villages sont devenues les principaux lieux de vie. Cependant, les affiliations aux territoires familiaux se maintiennent et l'autorité du chef du territoire est encore bien présente<sup>33</sup>. Aujourd'hui, résultat de cette évolution rapide, trois échelles d'appartenance se superposent, non sans tension, au sein du peuple atikamekw nehirowisiw : l'échelle familiale enracinée dans les territoires familiaux et représentée par la figure du chef de territoire et par les réseaux d'alliances interfamiliaux, l'échelle communautaire que représente les trois communautés, chacune administrée par un Conseil de bande institué par la *Loi sur les Indiens* et l'échelle nationale de la grande nation Atikamekw Nehirowisiw représentée par le Conseil de la Nation Atikamekw créé en 1975 afin de faire front commun pour négocier un traité global avec l'État canadien.

Ainsi, le rapport atikamekw nehirowisiw au territoire a certainement évolué avec le temps, signe d'une culture dynamique située à la jonction d'un héritage nomade et d'une réalité sédentaire. Mais les activités en territoire structurent encore à plusieurs égards la vie sociale de la nation Atikamekw Nehirowisiw, sa langue et son sentiment d'appartenance. Compte tenu de l'importance du territoire pour la nation, il n'est pas surprenant que le processus d'appropriation territoriale au cœur de la colonisation canadienne l'ait profondément affectée et ait contribué à un *disempowerment* individuel et collectif indéniable.

---

<sup>33</sup> Le découpage traditionnel atikamekw a été modifié par le système de lots de trappe et de réserves à castors.

La quête d'*empowerment* atikamekw nehirowisiw est intrinsèquement liée à la réappropriation du pouvoir sur son territoire. Dans son chapitre sur la conception atikamekw nehirowisiw de leurs droits ancestraux, Andrée Lajoie a d'ailleurs exposé l'importance prioritaire des droits territoriaux et culturels — les deux questions étant étroitement liées, puisque la culture atikamekw nehirowisiw repose sur l'occupation territoriale — pour la nation, avant même les autres considérations comme le droit à l'autodétermination (2008, p.56).

Cette quête prend de nombreuses formes, de la revitalisation culturelle à l'affirmation de l'appartenance atikamekw nehirowisiw au territoire, notamment par le truchement de la toponymie. Cette quête se déploie aussi sur le terrain de la négociation politique afin de jeter les bases d'une nouvelle relation avec l'État canadien, qui lui donnerait la latitude nécessaire pour exprimer son identité (évolutive) nehirowisiw – son autonomie sur le territoire. Ces efforts sont perceptibles dans la longue route entreprise, il y a plus de trente ans, vers la signature d'un traité global avec les gouvernements canadien et québécois. Ce processus est toujours en cours. Ainsi, à l'heure actuelle, aucun traité ne vient régir la relation entre Atikamekw Nehirowisiw et l'État canadien. Selon la conception étatique, les droits atikamekw nehirowisiw protégés à l'article 35 de la Constitution sont revendiqués, mais pas établis. Dans ce contexte, la nation Atikamekw Nehirowisiw a été particulièrement touchée par les décisions récentes en matière de consultation et d'accommodement. La décision *Nation Haida* en 2004 venait confirmer l'obligation de tenir compte de ses préoccupations dans la gestion du Nitaskinan durant la phase de négociation de traité. Ainsi, même si l'État ne les reconnaît pas encore officiellement, il doit tenir compte de ce que la nation revendique comme ses droits. À cet égard, la nation revendique un titre ancestral non éteint. La citation d'un aîné atikamekw nehirowisiw, César Nêwashish, accompagne souvent les documents que la nation transmet au gouvernement pour décrire cette position :



Dites-leur que nous n'avons jamais cédé notre territoire, que nous ne l'avons jamais vendu, que nous ne l'avons jamais échangé, de même que nous n'avons jamais statué autrement en ce qui concerne notre territoire.

La décision Tsilquoth'in est venue offrir un appui de taille à la nation en assouplissant les conditions de reconnaissance du titre ancestral pour les peuples autochtones de culture ancestrale nomade. La nation dispose d'arguments solides, aujourd'hui articulés dans le vocabulaire juridique canadien, pour défendre un titre ancestral. En ce qui a trait à l'OCA, cette situation place la nation au sommet de l'échelle de consultation (scénario maximal) à chaque fois qu'une décision risque d'avoir de graves conséquences sur ses droits. Ce sont à travers ces jugements que le cadre des relations entre l'État et le peuple atikamekw nehirowisiw a été établi en attendant que les deux parties s'entendent par la voie de la négociation de traités. En ce qui concerne la gestion de son territoire, c'est donc au sein des différentes instances de consultation que les Atikamekw Nehirowisiwok ont été invités à exprimer leurs préoccupations.

Au terme de cette section, nous constatons que nous sommes en présence d'une culture nomade évolutive prenant les moyens à sa disposition pour s'habiliter (*to empower itself*) de façon à garantir son épanouissement actuel et futur, épanouissement si intimement lié au maintien de sa relation au territoire. L'un de ces moyens est la négociation de nouveaux rapports avec l'État canadien. En attendant la conclusion du processus de revendication globale toujours en cours malgré 35 ans d'efforts, une approche alternative, fondée sur la consultation et l'accommodement, est en train de s'imposer dans la gouverne du Nitaskinan. C'est cette approche qu'il convient d'analyser empiriquement afin d'évaluer si elle soutient la quête d'*empowerment* de la nation Atikamekw Nehirowisiw sur son territoire.

#### 4.3 La gestion forestière au Québec et sur le Nitaskinan : portrait et fonctionnement

L'histoire de l'exploitation forestière au Québec a été au cœur de l'expansion coloniale du 19<sup>e</sup> et du 20<sup>e</sup> siècle fondée sur une économie agro-forestière : « les colons subvenaient à leurs besoins alimentaires par l'agriculture, tandis que l'exploitation forestière leur permettaient de soutirer quelques revenus » (Gélinas, 2003, p.42). Elle fut le moteur de l'économie québécoise dans les nouvelles zones de peuplement de l'arrière-pays québécois.

Encore aujourd'hui, l'industrie forestière occupe une place prépondérante dans l'économie québécoise en termes d'emplois, d'investissements et d'exportations. Pierre Dubois explique :

Malgré la concentration industrielle et la crise actuelle, le secteur forestier, qui inclut la transformation du bois et du papier, reste le premier – et souvent le seul – employeur des villes de moins de 25 000 habitants. On estime que plus de 200 communautés québécoises en dépendent directement (Dubois, 2015, p.69)

L'organisation de l'exploitation forestière a évolué au fil du temps et des modifications apportées au régime forestier québécois, mais elle peut être résumée ainsi : le territoire forestier du Québec est subdivisé en unités de gestion sur lesquelles des compagnies privées s'approvisionnent en échange de redevances à l'État<sup>34</sup>. L'organisation de ces activités forestières s'inscrit dans un processus plus général de gestion du territoire forestier sous la responsabilité actuelle du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP). Bien que le MFFP demeure l'ultime responsable, la gestion des ressources forestières est de plus en plus décentralisée. L'actuel régime, institué par la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*

<sup>34</sup> Les redevances, aussi appelées droits de coupe, sont le montant que les compagnies forestières versent au gouvernement en échange d'un droit d'exploitation sur un territoire.

et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013, témoigne d'une volonté de décentralisation à l'échelle régionale en déléguant certains pouvoirs de gestion aux conférences régionales des élus (CRÉ) sous l'encadrement des directions générales régionales (DGR) du ministère<sup>35</sup>. La nouvelle loi témoigne aussi d'un plus grand effort de concertation entre tous les utilisateurs du territoire. Cet effort s'est concrétisé par la création de différentes tables de concertation situées à tous les niveaux de la gestion forestière.

La gestion forestière au Québec est donc une responsabilité partagée entre l'État, les organismes régionaux, les communautés autochtones, secteur privé et les autres utilisateurs du territoire forestier selon les modalités déterminées par le régime forestier en place. Pour faciliter la compréhension de ce régime et des responsabilités des différents intervenants dont les Autochtones, nous divisons le processus de gestion forestière en fonction de trois « niveaux » : le niveau politique, le niveau tactique et le niveau opérationnel.

#### 4.3.1 Au niveau politique : le cadre de gestion

Au niveau le plus élevé, ce sont les considérations de nature politique où le Québec oriente et encadre la gestion forestière par voie législative (lois et règlements). La vision, les objectifs et les grandes orientations nationales et le modèle de gestion forestière y sont déterminés.

Le cadre actuel est défini par la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* et par la stratégie d'aménagement durable des forêts (SADF) et les règlements particuliers (RADF) qui l'accompagnent. Ce cadre lui-même, instituant le nouveau

---

<sup>35</sup> Au moment d'écrire ces lignes, le gouvernement libéral de Philippe Couillard annonçait l'abolition prochaine des Conférences régionales des élus. Tout porte à croire que les mandats confiés aux CRÉ en ce qui concerne la gestion forestière seront remis aux directions générales régionales du ministère des forêts, de la faune et des parcs. Cette intervention remet en cause la volonté de décentralisation pourtant inscrite dans la Loi sur l'aménagement durable des forêts.

régime forestier québécois, a fait l'objet de diverses consultations publiques en commission parlementaire entre 2008 et 2013 à laquelle ont été conviées les Premières Nations. La nation Atikamekw Nehirowisiw a déposé un mémoire et participé aux auditions publiques au sujet de la future *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, mais outre des rencontres d'information, aucune consultation particulière n'a été mise en place pour tenir compte des droits, intérêts et activités atikamekw nehirowisiw<sup>36</sup>.

L'échelon politique de gestion forestière est également le lieu où le territoire est organisé et délimité en fonction des différentes vocations qu'on lui attribue. Le Québec procède à la délimitation de son territoire par le biais du plan d'affectation des terres publiques (PATP) qui détermine une fonction ou une utilisation pour chaque zone. Les zones affectées au développement forestier sont elles-mêmes délimitées en différentes catégories de forêts dont le degré d'accès pour l'exploitation forestière varie entre l'interdiction complète (aire protégée, par exemple) à l'exploitation massive (zone intensive). Ce plan est soumis à une consultation dans chacune des régions concernées auprès de divers organismes des milieux local et régional ainsi que des communautés autochtones ou des organismes qui les représentent. Le territoire forestier ouvert à l'exploitation est lui-même divisé en unités d'aménagement (UA) dont la superficie varie énormément (de 148 km<sup>2</sup> à 24 447 km<sup>2</sup>). On compte actuellement 71 UA sur l'ensemble du territoire québécois, toutes localisées au sud de la limite nordique (sud du 52° 15' parallèle Nord). Les UA servent de base pour déterminer la possibilité forestière annuelle de coupe, c'est-à-dire le volume de bois que le gouvernement rend disponible pour l'exploitation privée, et pour organiser les activités de récolte, de sylviculture et d'entretien.

---

<sup>36</sup> Le mémoire de la Nation Atikamekw Nehirowisiw est accessible à l'adresse suivante : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CET/mandats/Mandat-4357/memoires-deposes.html>. La participation atikamekw dans le cadre de cette consultation a fait l'objet d'une évaluation par l'auteure pour le compte du Conseil de la Nation Atikamekw.

Finalement, c'est à ce niveau que le gouvernement détermine le volume de bois disponible pour l'exploitation privée et qu'il en contrôle l'accès en octroyant des garanties d'approvisionnement aux différentes usines soumissionnaires. Sous la nouvelle loi, le Québec s'est doté d'un Bureau du forestier en chef (BFEC) indépendant dont le mandat est de calculer les possibilités forestières dans le respect des objectifs nationaux, régionaux et locaux d'aménagement durable. Le nouveau régime prévoit également de soustraire 25% du volume de bois consenti aux bénéficiaires de garantie d'approvisionnement (BGA) pour le mettre aux enchères sous la direction d'un nouveau Bureau de mise en marché du bois (BMMM).

En ce qui a trait à la concertation à cet échelon politique de la gestion forestière, le ministère a mis en place une Table des partenaires de la forêt, dont fait partie l'APNQL au côté des utilisateurs du territoire. Ses travaux portent sur différents enjeux forestiers dont l'amélioration de la mise en œuvre du régime forestier. Une concertation plus spécifique aux Autochtones est également mise en place via la Table bilatérale sur les enjeux forestiers APNQL-Québec constituée dans la foulée du Sommet sur les territoires et les ressources tenu en décembre 2012. À court terme, celle-ci concentrera ses efforts sur l'amélioration de la consultation dans le processus de gestion forestière.

#### 4.3.2 Au niveau tactique : l'adaptation aux réalités régionales et locales

Une fois ce cadre mis en place, le processus de gestion se poursuit à un niveau plus « tactique ». C'est à ce niveau que sont élaborés les Plan d'aménagement forestier intégré tactique (PAFI-T) pour chaque UA ou pour des regroupements d'UA. Ainsi, pour une durée de cinq ans, le PAFI-T présente les objectifs d'aménagement durable des forêts ainsi que la stratégie retenue. Sous la nouvelle loi, l'élaboration de ces plans est déléguée aux instances régionales. Leur élaboration est ainsi confiée aux Directions générales régionales (DGR) du ministère tandis que les CRÉ ont le mandat



de mettre sur pied et d'assurer le fonctionnement des Tables de gestion intégrée des ressources (TGIR) rassemblant les différents groupes locaux concernés par la gestion forestière<sup>37</sup>. Cette façon de procéder permet d'adapter les grandes orientations nationales à la réalité de chaque région en fixant des objectifs régionaux et locaux d'aménagement durable tenant compte des différentes préoccupations des utilisateurs.

Une fois le PAFI-T élaboré, les CRÉ sont chargées de le soumettre à la consultation publique tandis que le ministère consulte « les communautés autochtones affectées par la planification forestière afin de connaître leurs préoccupations relatives aux effets que pourraient avoir les activités planifiées sur leurs activités exercées à des fins domestiques, rituelles ou sociales et les accommoder s'il y a lieu » (L.R.Q. c. A18.1) Une fois les consultations terminées, le ministère approuve les plans et les rend publics.

À ce niveau, la participation autochtone se fait au sein des TGIR tandis que le résultat du processus d'élaboration des PAFI-T fait l'objet d'une consultation particulière des communautés autochtones par le ministère. Ainsi, les communautés atikamekw nehirowisiw participent aux TGIR associées aux UA des quatre principales régions administratives qui couvrent leur territoire : Lanaudière, Laurentides, Mauricie, Saguenay-Lac-St-Jean. Ce sont les employés des conseils de bandes (Centre de ressources territoriales, Bureau de gestion du territoire, etc.) qui assistent aux rencontres des TGIR, bien qu'ils soient parfois accompagnés de chefs de territoire et de conseillers élus (Fortier et Wyatt, 2014, p.41). Cette participation n'est pas volontaire. À l'inverse, les travaux de Fortier et de Wyatt ont révélé que l'accès à certains programmes de l'État « contiennent des conditions obligatoires comme celle

---

<sup>37</sup> Depuis l'abolition des CRÉ annoncée par le gouvernement de Philippe Couillard, on ne sait toujours pas avec certitude qui sera chargé de mettre sur pied et d'assurer le fonctionnement des Table de gestion intégrée des ressources.

d'assister aux TGIR », ce qui force la participation atikamekw nehirowisiw au processus de gestion forestière (2014, p.43).

Une fois les PAFI-T élaborés avec l'aide de la TGIR sur laquelle siègent les représentants atikamekw nehirowisiwok, le ministère les soumet à des consultations particulières avec les trois communautés. Il semble que la nation préfère être consultée de cette façon, « en ligne directe avec l'État », afin de donner son point de vue sur les PAFI-T selon une logique « de nation à nation » (*Ibid.*, p.43 et 45) plutôt qu'en participant aux TGIR. Ces processus ne sont toutefois pas exempts de problèmes, nous y reviendrons.

#### 4.3.3 Au niveau opérationnel : la mise en œuvre sur le terrain

Au niveau le plus bas de la gestion forestière, il s'agit de déterminer les modalités des opérations, donc de la mise en œuvre des activités forestières sur le terrain. Cette étape se fait par l'élaboration du volet opérationnel des plans d'aménagement forestier intégré, les PAFI-O. Le PAFI-O établit les zones précises d'intervention où sont planifiées la récolte de bois et les activités sylvicoles et d'entretien.

L'élaboration des PAFI-O suit le même processus que celle des PAFI-T : les DGR sont chargées de leur production en s'associant avec les TGIR mises en place par les CRÉ. À ce stade, le ministère s'adjoint également l'aide d'une Table opérationnelle rassemblant les compagnies privées concernées par le territoire couvert. Comme pour le volet tactique, les PAFI-O sont soumis à la consultation publique et à la consultation particulière des communautés autochtones avant d'être approuvés et rendus publics en même temps que les PAFI-T.

En outre, le ministère distingue les secteurs d'intervention *avec* et *sans* « mesures d'harmonisation ». Ces mesures sont définies par l'État comme étant un moyen « de

concilier l'aménagement forestier avec les autres activités pratiquées en forêt ». Cette ultime étape opérationnelle se traduit chez les Atikamekw Nehirowisiwok par une consultation pour la recherche de mesures d'harmonisation pour les chantiers de récolte sur les territoires d'occupation familiale. Le ministère envoie alors aux conseils de bande des trois communautés des cartes des chantiers prévus détaillant les réseaux de chemins et les blocs de superficies de récolte nécessaires. Les conseils de bande font le relais avec les familles dont les territoires sont concernés. Le MFFP entreprend alors les discussions avec les familles atikamekw nehirowisiwok qui sont invitées à écrire leurs commentaires, leurs préoccupations et certaines demandes particulières. Cette négociation, qui se fait au niveau opérationnel le plus bas de la gestion forestière, vise la conclusion « d'ententes d'harmonisation » entre les familles et le MFFP. En raison des normes de certification forestière qui imposent la consultation autochtone, les compagnies requérantes sont associées indirectement à ce processus par l'intermédiaire de la table opérationnelle.

#### 4.4 Résultats d'entrevue : positions atikamekw nehirowisiwok et problèmes identifiés

Les peuples autochtones sont invités à participer à la gestion forestière en intégrant différentes tables de concertation et en participant aux consultations particulières mises en place par Québec selon les modalités prévues par la Loi sur l'aménagement durable des forêts. C'est donc au sein de ce régime forestier que sont « intégrés » les Autochtones et que le gouvernement entend respecter son obligation de les consulter et de les accommoder.

Ce type de mécanisme participatif a fait son apparition un peu partout au Canada dans divers processus de gestion du territoire et des ressources naturelles. Assistant au développement de ces mécanismes au cours des années 1990, Smith et Bombay ont montré qu'il relevait d'une logique faisant de la participation autochtone « une valeur

de plus dans un large éventail d'intérêts concurrents » (1995, p.6 dans Fortier et Wyatt, 2014, p.35). Cette logique a été critiquée par les Premières Nations qui font valoir qu'elles détiennent des droits ancestraux et issus de traités qui les distinguent des utilisateurs non autochtones du territoire.

Les travaux de Fortier et Wyatt ont démontré que les Atikamekw Nehirowisiwok ne reconnaissaient pas les forums régionaux et locaux de concertation comme des lieux adéquats pour négocier. Ainsi, ils y participent (ils y sont forcés!) mais en refusant de jouer le rôle que l'on attend d'eux et en adoptant plutôt un rôle d'observateurs (2014, p.45). Les raisons d'une telle résistance sont essentiellement politiques : les Atikamekw Nehirowisiwok ne veulent pas être assimilés à des utilisateurs du territoire comme les autres et refusent que leurs préoccupations soient noyées dans le concert d'intérêts auquel donne lieu des structures rassemblant l'ensemble des « partenaires locaux » (Fortier et Wyatt, 2014, p.45). Les Atikamekw Nehirowisiwok sont effectivement minoritaires au sein des TGIR au côté des divers utilisateurs et intervenants (*ibid.*, p.42). Dans le mémoire que la nation Atikamekw Nehirowisiw a présenté lors de la consultation publique sur la refonte du régime forestier en 2008, elle exprimait son refus d'être considérée comme un utilisateur privilégié du territoire de la manière suivante :

[...] nous réitérons notre désir d'entreprendre une véritable dialogue de Nation à Nation afin que nos droits ancestraux et nos intérêts soient réellement pris en considération [...] nous croyons à la nécessité d'un processus de consultation distinct (2008, p.10).

Selon la Loi finalement adoptée, le processus de gestion forestière inclut également des consultations particulières pour les communautés autochtones, ce qui pourrait correspondre davantage aux attentes de la nation Atikamekw Nehirowisiw. Nous avons rencontré des membres de la nation activement engagés dans ces processus de consultation particulière afin d'avoir un aperçu de leur fonctionnement et d'obtenir

leur point de vue sur la valeur que ces processus représentent dans leur quête d'*empowerment* sur le Nitaskinan.

La nation Atikamekw Nehirowisiw, à l'image de toutes les nations du monde, est traversée par différents courants. Tous nos informateurs ont critiqué les nombreux problèmes que soulèvent les processus actuels de consultation et d'accommodement, mais l'appréciation générale face à cette approche a énormément varié d'un participant à l'autre. Certains se sont montrés défavorables en rejetant radicalement l'approche de consultation alors que d'autres ont semblé plus favorables en exprimant des positions plus nuancées quant aux insuffisances et aux bénéfices des processus de consultations.

Les gens défavorables ont été très critiques à l'endroit de la conception que le gouvernement se fait des droits atikamekw nehirowisiwok jugée « trop limitée » pour que les consultations puissent habiliter (*to empower*) les Atikamekw Nehirowisiwok dans l'intégralité de leur culture, notamment leur rapport à la terre que nous avons brièvement esquissé précédemment. Rappelons que la définition officielle des droits ancestraux fait référence à des pratiques, des traditions et des coutumes qui caractérisent la culture unique de chaque Première Nation et qui étaient exercées avant l'arrivée des Européens. Ils sont donc interprétés par les gouvernements comme des « activités » précises, délimitées dans le temps et dans l'espace, des « activités » que les consultations visent à protéger des projets de développement potentiellement nuisibles pour leur exercice. Selon certaines personnes rencontrées, cette vision ne tient compte ni de la complexité des relations que la nation entretient avec le territoire, ni de la tradition juridique atikamekw nehirowisiw des droits coutumiers qui en découle :

[...] les droits ancestraux, c'est dans le volet « subsistance et activités traditionnelles », et non dans les modèles de conservation de la forêt, de la faune, de la flore [...] nous autres, on a une gestion qu'on doit toujours porter



pour assurer la pérennité de l'espèce. Ça, c'est pas considéré [...] les consultations, c'est toujours envers la subsistance et non envers la conservation [...] c'est vraiment ce qu'ils consultent c'est la subsistance, c'est l'activité traditionnelle, c'est tout ce qu'ils consultent (B3 : 53 et 57).

Un participant nous a expliqué que, dans la vision occidentale prédominante au Canada, le droit est exclusivement « humain ». Autrement dit, les seuls droits qui sont reconnus sont ceux des êtres humains. Sans droits, les autres êtres vivants sont en quelque sorte subordonnés à l'humain. Une perspective qui est étrangère au droit coutumier atikamekw nehirowisiw :

Quand qu'on parle des arbres par rapport aux droits, nos concepts relationnels avec la forêt, avec les arbres, c'est que les arbres sont des êtres eux aussi, [C'est la] même définition que les êtres humains [...]. L'arbre a des responsabilités, les animaux ont des responsabilités, l'arbuste a des responsabilités, l'humus a des responsabilités [...] (B2 : 41).

Cette remarque reflète la vision traditionnellement holistique des Atikamekw Nehirowisiwok, c'est-à-dire que tout ce qui se trouve sur le territoire forme un tout cohérent, interdépendant et indivisible. Cette vision reconnaît le rôle de chaque composante du territoire dans le cycle de la vie, associant étroitement la notion de « droit » à celles de « responsabilité » et « d'égalité » : puisque chacun a ses responsabilités à assumer dans une relation d'interdépendance, tous devraient avoir des droits égaux. Il ne faudrait donc plus exclusivement parler des droits « humains », mais inclure également « le droit à la terre, le droit à l'eau, le droit des arbres, le droit des animaux... » (B2 : 50) Dans ce système, l'Atikamekw Nehirowisiw a une responsabilité particulière :

[...] Quand on parle de la forêt, et je réfère au système juridique des droits coutumiers et de l'égalité, je suis le porte-parole de la famille, mais je suis aussi le porte-parole des êtres qui font également partie de ma famille que sont les originaux, l'ours, le castor. Tous ces animaux-là, ils font partie de ma famille. Il y a toujours eu de la collaboration [entre les éléments de la nature]. Ils nous ont

offert leur aide, leur subsistance. Nous sommes engagés [afin de] préserver le territoire pour que nos parentés égales, aient une place (B2 : 41).

Traditionnellement, l'Atikamekw Nehirowisiw se reconnaît un rôle de « gardien » du territoire lequel s'impose des activités de surveillance et le respect d'un code de pratiques et d'éthique sur le territoire. S'agissant de leur territoire ancestral, plusieurs participants ont dit souhaiter que la vision Atikamekw Nehirowisiw du territoire imprègne la gestion du Nitaskinan au moins au même titre que la vision non autochtone qui domine présentement :

[Ce qu'il faut c'est] gérer ensemble les ressources fauniques, les ressources forestières, tout en reconnaissant la connaissance de chacun, de chacun des partis, [et non] pas de faire de la consultation pis que ce soit pas juste ton mode d'emploi qu'on utilise pis qu'on utilise pas celui des Autochtones (R2 : 14).

Dans cette vision critique, les rapports entre le gouvernement et les Atikamekw dans la gestion forestière devraient être l'occasion d'adopter une gestion plus écologique du territoire grâce aux connaissances ancestrales atikamekw nehirowisiwok :

Le gouvernement parle tout le temps de développement durable. Je sais pas si eux autres le comprennent vraiment le développement durable. [...] Nous autres, on a toujours su rester ici en territoire pis c'est pour ça qu'on est encore là aujourd'hui [...] Si on avait fait comme le gouvernement aujourd'hui, ce qu'il est en train de faire avec la forêt, ben il y en aurait plus de ressources fauniques! [Mais] ça, je pense que ça va être très dur que le gouvernement comprenne ça pis qu'il approuve quand on dit des choses de même (R2 : 13).

Autrement dit, les connaissances ancestrales atikamekw nehirowisiwok sont considérées comme une expertise pertinente pour une meilleure gestion du territoire, mais la difficulté réside dans la reconnaissance de la légitimité de cette vision par les autorités gouvernementales.

Dans la conception étroite que le gouvernement adopte, la consultation et l'accommodement n'incluent pas la recherche d'une sorte de juste milieu entre la

vision autochtone et la vision non autochtone du territoire. « Où est l'Autochtone là-dedans? » se demandait un participant en parlant des décisions prises après les consultations. Le gouvernement continue de prendre toutes les décisions fondamentales sur la façon dont le territoire est géré. Le seul impact que l'OCA a sur le processus décisionnel du gouvernement concerne la façon dont ces décisions seront mises en œuvre afin de réaliser des interventions moins dommageables. Or selon nos participants les plus critiques, en ne considérant que l'impact des projets sur l'exercice d'activités atikamekw nehirowisiwok précises, les consultations ne laissent pas de place à la pleine expression du rapport atikamekw nehirowisiw au territoire : sa vision de l'univers forestier, ses droits et responsabilités coutumiers, ses savoirs et ses connaissances ancestrales, etc. Si c'est effectivement le cas, on peut s'interroger sur la capacité de l'OCA à servir l'objectif de réconciliation : en quoi ce processus permet la réconciliation entre deux sociétés si l'une d'elle ne peut exprimer pleinement sa culture ? Devant l'influence restreinte que la consultation octroie à la nation Atikamekw Nehirowisiw et devant le manque de considération pour la vision, les savoirs et les droits atikamekw nehirowisiwok, plusieurs participants considèrent qu'il s'agit de « consultation-bidon » :

[...] Pour nous la consultation n'a jamais eu lieu [...] c'est une belle formule en politique. Devant l'Assemblée [nationale] quand tu prends ça, consultation et accommodement, t'as l'impression que consciemment que tu as fait quelque chose d'important, mais dans la réalité, les gens ne le vivent pas de cette façon-là [...] Ce sont plutôt des formules pour le jeu politique [pour] se donner bonne conscience que nous au Québec tout est propre, on a consulté les Atikamekw, regardez les papiers ! (B2 : 40 et 47)

Une position favorable aux consultations se dégage également des entrevues. Certains participants, par exemple, reconnaissent qu'il s'agit d'une amélioration par rapport à ce qui se passait auparavant alors qu'ils étaient complètement ignorés. L'OCA permettrait également de réaliser quelques gains qui n'auraient pas été possibles autrement :

ben ça permet au moins aux familles d'être au courant de ce qui va se faire, de ce qui s'en vient, de ce qui est planifié même s'ils sont perdus là-dedans [...] Souvent, tu peux gagner des petits bouts sur le terrain (E1 : 80)

[...] y'a une formule d'échange, les gens se parlent, ils savent même un peu à qui parler, alors quand tu réussis à parler avec quelqu'un à un moment donné tu peux déboucher à des compromis (E2 : 80).

[...] mettons les montagnes sacrées, on avait demandé un genre de moratoire là-dessus de 5 ans [...] Le ministère il a pris en compte nos commentaires là-dessus pis il a retiré de leur calcul de possibilité forestière ces montagnes-là. [...] Nos valeurs atikamekw, mettons dans la planification, oui, on intervient là-dessus pour pas qu'ils puissent empiéter dans des sentiers de portage ou bien dans un site de campement. On intervient là-dessus pis le ministère prend en compte [...] dans la planification (R1 : 6).

Certains se montrent confiants et jugent que la reconnaissance d'une obligation légale de consulter et d'accommoder donne un certain rapport de force aux Atikamekw Nehirowisiwok qui pourront, s'ils arrivent à tirer leur épingle du jeu, imposer leur vision et protéger leurs intérêts :

Le grand bout du bâton est aux Autochtones [...] ils n'ont plus le choix d'écouter (B3 : 52).

S'il y a un manquement dans ma consultation, le grand boss en haut y va pointer quelqu'un en bas, celui qui a fait le manquement, pis va le mettre dehors parce qu'ils ne veulent pas aller en cour. Fait qu'on a fait un rapport de force avec ça. Aujourd'hui, c'est ce qui nous assure un petit peu qu'on va avoir prochainement une bonne consultation parce que nous, en tant qu'Autochtones, si jamais il y a un manquement, [...] moi j'ai le droit de poursuivre et il y a tout de suite un arrangement qui va se faire (B3 : 60).

Plusieurs participants jugent aussi que cette approche fournit une opportunité économique intéressante pour la nation. Les communautés pourraient exiger davantage d'emplois, ce qui se répercuterait subséquemment sur la qualité de vie des Atikamekw Nehirowisiwok, un objectif prioritaire compte tenu des conditions



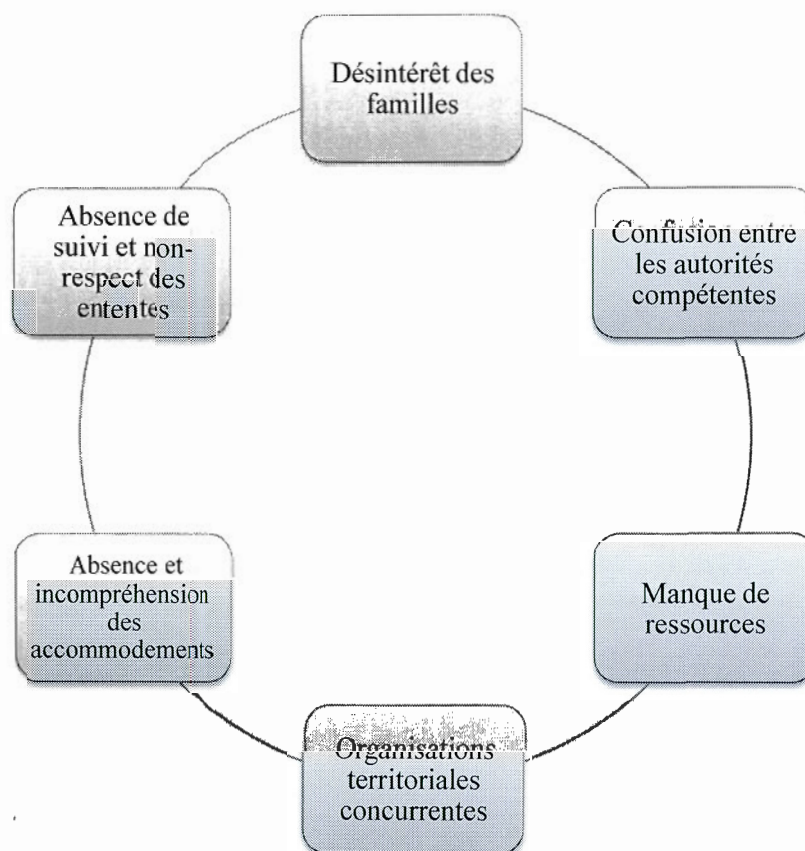
socioéconomiques difficiles. La création d'emplois constitue indéniablement l'attrait principal de cette approche pour ceux à qui nous avons parlé.

*Oui [l'approche de consultation et d'accommodement constitue un bon outil pour la nation]. Il y a une clause qui dit qu'elle [l'industrie forestière] doit permettre aux Autochtones de participer aux opérations. C'est dans ce sens-là que ça serait bénéfique pour nous. [...] Dans les années 1970, on était les meilleurs au monde, bucherons. Mais avec la syndicalisation, ils demandaient les cartes de compétence pis tout ça. L'industrialisation aussi nous a mis quasiment en dehors de ce progrès-là. En tout cas, et puis, ils nous ont aussi mis à l'écart de la société en nous enfermant dans une réserve. Pendant ce temps, le progrès... [nous échappe]. Là, on se réveille, on veut avoir de l'ouvrage, ça fait qu'on s'en va vers l'accommodement et les consultations (B3 : 54-5).*

En résumé, le point de vue de nos informateurs est partagé entre les insuffisances et les bénéfices de l'obligation de consultation et d'accommodement. Les participants les plus défavorables ont insisté sur les limites politiques des consultations. L'approche adoptée par Québec est considérée comme trop limitée pour rendre justice aux droits et à la culture atikamekw nehirowisiw et fait en sorte que les décisions finales ne sont pas le reflet des deux parties. Autrement dit, la vision atikamekw nehirowisiw du territoire n'imprègne pas suffisamment (pas du tout, de dire les participants de façon unanime) les activités d'occupation et d'utilisation du territoire forestier. Par contre certains participants estiment que les tribunaux forcent le gouvernement à aller plus loin que ce qu'il fait présentement. Les participants les plus favorables à l'approche de consultation et d'accommodement ont davantage insisté sur l'opportunité économique que représente l'OCA. Les consultations et les accommodements sont alors jugés comme un pas dans la bonne direction, en permettant minimalement certains gains et en offrant une occasion de développement économique qu'il reste à saisir. Pour y parvenir, encore faut-il régler un certain nombre de problèmes identifiés par les participants qui freinent considérablement



cette approche (figure 4.1). Le reste du chapitre est consacré à la discussion de ces problèmes.



**Figure 4.1** Problèmes de l'approche de consultation et d'accommodement sur le terrain

#### 4.4.1. Problème 1 : Manque de ressources

Un thème récurrent de nos entrevues concerne les ressources importantes qu'il faut mobiliser pour faire face aux nombreuses demandes de consultation. Au cours du projet, le manque de temps et de ressources humaines, financières et techniques pour

analyser et répondre aux demandes de consultation est apparu comme un obstacle majeur :

[...] on n'a pas de biologiste en ce moment, on n'a pas de cartographe en ce moment, mais on a un ingénieur forestier qui travaille pour nous autres... [...] ça complique [les consultations], même des fois aussi on manque d'outils pour analyser certaines planifications, on manque d'équipements [...] pour qu'on puisse analyser toutes ces tables de consultation (R1-8-9).

Cette situation est aggravée par des délais de consultation imposés par le gouvernement. Ces délais sont mal adaptés à la réalité atikamekw nehirowisiw, notamment aux processus internes de gouvernance fondés sur la participation des personnes concernées et le consensus. Ces processus décisionnels prennent davantage de temps que les processus centralisés avec lesquels le gouvernement est habitué de fonctionner :

[...] le délai de consultation était très très court pour nous permettre de notre côté de réagir pis de prendre la décision pis de s'impliquer dans ce processus-là. Quand je parle de délais, on le relevait souvent, [il s'agit] de contacter les gens dans les communautés et pis de prendre le temps de les informer sur le but du projet pis des délais à respecter. C'est surtout ça qu'on avait dénoncé dès le départ. Le réseau d'information dans les communautés est souvent plus long que ce que le gouvernement envisage dans son processus de consultation (L2 : 68).

Ces délais s'accordent également mal à la réalité des familles qui, rappelons-le, participent aux consultations de façon volontaire et en parallèle à leurs occupations quotidiennes :

[...] on commence à faire des rencontres pour dire à la personne [consultée], regarde nous on a une lettre du ministère pis là-dedans il a mis cette date-là. Là ça met un stress encore sur cette personne-là. Ça fait que c'est tout structuré, mais à leur avantage [du gouvernement]. Des fois c'est 30 jours, des fois c'est 90 jours, des fois il nous donne quelques jours de plus. Il faut que ça roule... (E1 : 74).

On essaye du mieux qu'on peut là-dessus, mais c'est sûr que les délais de consultation est très court. C'est ça là. Tu sais moi je peux pas dire au chef de territoire, ok là tu as un délai de trente jours pour que tu puisses consulter, [...], tu sais, j'peux pas dire au chef de territoire, tu me lis ça d'ici 15 jours...

*Interviewer : c'est ça, c'est pas ton employé...*

C'est ça, oui. Tu sais, ça prend [du temps]. Tu sais, on dit ça souvent au ministère que les délais de consultation sont très très courts (B1-8).

Par ailleurs, les communautés sont littéralement inondées de demandes de consultation. Chacune d'elle peut représenter une charge considérable de travail. Par exemple, le degré de complexité de certains sujets soumis à la consultation et le langage très technique en matière de foresterie ajoutent un poids et un travail supplémentaire pour des équipes aux moyens modestes d'autant plus que les approches forestières, les lois, etc. sont modifiées régulièrement :

Non on n'a pas toutes les ressources humaines ici ça prend du monde-là, ça prend du monde qui savent de quoi on parle quand on parle de foresterie parce que y'a beaucoup de manque de connaissances au niveau des thèmes forestiers-là. Les gens ne sont pas souvent à l'affût de toutes les modifications, de tous les changements qui arrivent avec les nouvelles lois, les nouvelles modifications, le nouveau régime (R2-12).

Regarde, depuis mettons une dizaine d'années, les « coupes mosaïques », [ils nous disent] ça c'est bon pour l'original en tabarouette, c'est la vedette ça! [Tranquillement] les gens commençaient à être habitués pis là, tout à coup, ha [c'est devenu les] « compartiment d'organisation spatiale » (COS), les COS tabarouette on est rendu là! T'as cru à l'autre [approche] pis là c'est pu bon, faut que tu changes ta façon d'analyser, de voir ça, de conceptualiser ça sur le terrain pis voir les effets, ça s'appelle une consultation. Fait que, hey-là, c'est de l'ouvrage de tout comprendre ça! (E2-77).

[...] le temps qu'on comprenne l'objectif de ça [le dossier soumis à la consultation], ça devient bien plus mêlant que d'autre chose. La présentation des PAFI-O par exemple, ça été un fiasco si on peut dire, les familles ils ont rien compris là-dedans (B1-27).

En raison de la surcharge de travail, l'accumulation des demandes de consultation crée une sorte de « bouchon de circulation » qui ralentit le processus :

Il y a un problème à ça parce que des fois le chef [de bande], il en a plusieurs (demandes de consultation) qui s'accumulent sur son bureau, fait que ça prend du temps avant qu'il le distribue [aux familles concernées] ça fait qu'on a pas le temps de faire la consultation comme telle... (B1-26).

Dans ce contexte de pénurie (de temps, d'argent, d'équipements, d'expertise, etc.), prendre le recul et octroyer les ressources nécessaires pour redéfinir les manières de faire de façon à orienter l'approche de consultation et d'accommodement dans un sens plus favorable aux Atikamekw Nehirowisiwok devient un luxe que les équipes atikamekw nehirowisiwok chargées des dossiers de consultation peuvent difficilement se payer : « [...] il nous arrive tellement d'affaires, tellement de sujets, qu'on a pas le temps de se faire un cadre pis de travailler uniquement dans ce cadre-là » (B1 : 33) Le manque de ressources pour faire face à l'augmentation en nombre et en complexité des demandes de consultation place donc la nation en mode réactif : « nous on finit par les comprendre quand qu'on réagit, pis quand tu réagis il est quasiment déjà trop tard l'idée du projet est déjà en branle. » (B1 : 28)

Finalement, il faut mentionner que les ressources financières affectées aux consultations en foresterie sont attribuées aux conseils atikamekw par le gouvernement du Québec<sup>38</sup>. Un membre d'une équipe chargée des consultations en foresterie dans une des communautés atikamekw nehirowisiwok témoignait des difficultés liées à cette situation. Selon ses dires, il est fréquent que le ministère menace de couper son financement lorsqu'il juge les processus improductifs, c'est-à-dire lorsqu'il ne repart pas avec une entente d'harmonisation avec les familles

<sup>38</sup> Les trois communautés ne fonctionnent pas selon le même système. Ainsi, la communauté de Manawan dispose d'un budget plus élevé en raison d'une entente particulière signée en 2001. Ce type d'entente n'existe pas pour les communautés d'Opitciwan et de Wemotaci qui reçoivent un financement ponctuel soumis aux aléas budgétaires du gouvernement. Les capacités de réponse atikamekw aux demandes de consultation varient donc d'une communauté à l'autre.

atikamekw nehirowisiwok. Si c'est le cas, le financement est tributaire du consentement atikamekw nehirowisiw aux projets soumis à leur consultation. On doit alors s'interroger sur la capacité réelle des Atikamekw Nehirowisiwok d'exprimer leurs préoccupations et de s'opposer aux projets qui pourraient leur porter préjudice.

#### 4.4.2 Problème 2 : Confusion entre les niveaux de consultations et les autorités atikamekw nehirowisiwok compétentes pour intervenir

Le deuxième problème identifié a trait à l'organisation politique interne à la nation. L'un des commentaires formulés par nos participants est que plus on monte dans l'échelle de gestion (échelon opérationnel, tactique et politique) plus il est difficile d'identifier l'autorité atikamekw nehirowisiw compétente pour se prononcer, ce qui indique une sorte de confusion entre les compétences du CNA, celles des conseils de bande et celles des chefs de territoire. Ensuite, les enjeux deviennent plus abstraits et nécessiteraient un niveau de réflexion et de travail que ne peuvent se permettre les équipes atikamekw nehirowisiw affectées au dossier des consultations étant donné qu'elles sont submergées par des demandes de consultation aux conséquences beaucoup plus directes :

Le niveau de réflexion sur les philosophies, les approches, les grands projets, nous autres, ça, on ne met pas beaucoup d'énergie là-dedans parce qu'on n'a pas le temps, pis deuxièmement on ne sait pas trop où ça doit aller (E2 : 74).

Par exemple, je te consulte parce qu'il va avoir une coupe de 300 hectares à deux kilomètres de ton chalet. Ça c'est facile, je sais à qui on va parler, qu'est-ce qu'on va dire [mais] le gouvernement veut élaborer un plan directeur du Gouin. C'est quoi que t'en dis? Et calvaire là c'est une autre affaire. Plan de gestion de l'ours noir, c'est comment qu'on fait ça? Qui qu'on parle là? [...]

*Interviewer : comment vous faites pour identifier qui qui parle?*

E2 : Bien on essaie de faire des miracles (rires). On fait brûler des cierges à l'Oratoire Saint-Joseph. Ben encore plus haut que ça, l'implantation d'un



nouveau régime forestier, wow! C'est là que tu vois qu'on est limité pis qu'on sait plus comment parler, pis à qui, pis où, pis de quoi. Pis devant tout ça tu fais quoi? Ben tabarouette, j'aime ben mieux te présenter les cinq chalets qui vont te faire sur le lac à l'eau frette pis la coupe de 300 hectares qui approche de ton camp. C'est ça la réalité. Ça fait que, il y a des niveaux de réflexion, de consultation qui sont à différents paliers pis nous autres on éteint les feux. On s'occupe au moins de la base, d'informer ceux qui sont directement concernés.

[...] C'est sûr qu'il y a des ressources qui manquent, mais c'est une question de réflexion qui doit se faire autrement. Le plan de gestion de l'ours noir, c'est la même lettre qui est envoyée au CNA pis aux communautés. Qui qui réfléchit à ça, la taille du doré dans le réservoir Gouin, comment qu'on fait? Qui qui est habilité à réfléchir à ça? [...] Le plan directeur du Gouin ça c'est sûr que quasiment tout le monde de la communauté y va sur le lac, comment tu fais pour rejoindre tous ces gens-là? (E2 : 76).

Cette situation est source de divisions au sein de la population atikamekw nehirowisiw. Elle témoigne de la superposition de différentes autorités (traditionnelle et/ou issue du système colonial) et de différentes échelles d'appartenance (famille, communauté, nation). Cette situation est problématique compte tenu de la volonté atikamekw nehirowisiw de jouer un rôle plus important dans la gestion du Nitaskinan, puisqu'il semblerait que la nation se trouve actuellement dans l'impossibilité d'intervenir adéquatement, notamment à l'échelon politique de la gestion forestière.

#### 4.4.3 Problème 3 : Manque de reconnaissance et divulgation des informations

Un autre problème identifié lors des entrevues est le manque de reconnaissance, par le gouvernement et les compagnies, pour les connaissances et l'expérience des familles atikamekw nehirowisiw :

Mais on n'a pas de biologistes, mais nous autres on consulte nos chefs de territoire, c'est eux autres même nos biologistes. [Mais] la reconnaissance des chefs de territoire, ils ne veulent pas trop embarquer là-dessus. Ça prend un diplôme ouais pour qu'ils puissent reconnaître ces scientifiques-là (R1-9).

L'histoire de la protection d'une frayère à doré qui nous a été racontée fournit un bel exemple de ce manque de reconnaissance :

À Manawan, ils devaient construire un chemin pour raccourcir celui qui était déjà existant. Ça fait qu'eux autres, ils ont consulté une famille pis ils voulaient passer un chemin directement à côté d'un lac, pis ce lac-là c'était une frayère de doré. Ça fait que la famille n'a pas voulu que le chemin soit construit. Pis l'industrie a dit, ok on va revenir, mais avec un biologiste. Ça fait qu'ils ont fait une autre rencontre avec la famille plus le biologiste pis le biologiste a confirmé les connaissances de cette famille-là, fait qu'il n'y a pas eu de chemin...

*Interviewer : mais y'a fallu qu'y aille un biologiste*

*Interviewer 2 : ouais un biologiste québécois attitré.*

P : Nous autres aussi on a des connaissances atikamekw, mais le gouvernement il le reconnaît pas ou plus ou moins... (B1-37).

Autrement dit, les savoirs atikamekw nehirowisiwok sont marginalisés et ne sont pas mis sur un pied d'égalité puisqu'ils doivent être validés par des méthodes scientifiques pour être reconnus : « quand on parle scientifique parce que c'est la bible du système gouvernemental » (B2-42). Au problème de la non-reconnaissance des connaissances atikamekw nehirowisiwok s'ajoute celui de la divulgation et de l'instrumentalisation des informations recueillies auprès des familles :

[...] La divulgation des informations aussi, nous autres on dit qu'il y a un ravage d'originaux là. Pis l'été d'après, il y a des pancartes chasseurs à l'affût! Là, nos connaissances traditionnelles on veut bien les partager, mais il faut que ce soit confidentiel (B1-37).

Ainsi, l'identification de sites pour la préservation des milieux de vie névralgiques, comme les ravages d'originaux, semblent être divulguée au profit de chasseurs non autochtones. Cette fuite des informations atikamekw nehirowisiwok contribue à nourrir un climat de méfiance qui nuit à la qualité des consultations : comment les

préoccupations des Atikamekw Nehirowisiwok peuvent-elles être prises en compte s'ils craignent de les formuler et de voir l'information sensible utilisée à leur dépens ?

#### 4.4.4 Problème 4 : Organisations territoriales concurrentes et difficulté de planification globale pour la nation

Le thème des organisations territoriales atikamekw nehirowisiwok et québécoise concurrentes a également été maintes fois soulevé par les participants. Les opérations d'exploitation forestière au sujet desquelles les Atikamekw Nehirowisiwok sont consultés se font sur la base d'unités territoriales qui ne correspondent pas aux territoires familiaux atikamekw nehirowisiwok. En outre, les territoires des trois communautés atikamekw nehirowisiwok englobent plusieurs régions administratives du Québec qui disposent toutes de leur propre autonomie de gestion. Finalement, le territoire atikamekw nehirowisiw se situe en partie à l'intérieur du territoire régi par la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Cette superposition des organisations territoriales fait en sorte que plusieurs approches de gestion s'appliquent simultanément sur le territoire atikamekw nehirowisiw.

Le défi principal que pose cette réalité concerne la planification et la coordination des différents chantiers sur la base de l'organisation territoriale atikamekw nehirowisiw. Ce manque de suivi empêche la nation de se faire un portrait global du Nitaskinan et de prendre des décisions éclairées en fonction de l'état de leur territoire. Autrement dit, l'effet de la somme des chantiers sur leurs droits, intérêts et activités est difficilement mesurable:

Il y a zéro suivi qui se fait au niveau de la base d'occupation atikamekw. T'as un suivi de l'aménagement au niveau de l'unité UAF (Unité d'aménagement forestier) pis cette UAF-là au niveau forestier est divisée en UTR (unité territoriale de référence) y'a un suivi là-dessus. [...] Pis à travers tout ça y'a une forme géographique d'occupation autochtone, mais il y a zéro personne qui s'occupe de faire un suivi [sur cette base-là]. Alors ça fait quoi? Ça fait qu'à un

moment donné, toi ta base géographique que t'occupes, tu ne sais pas vers où elle va évoluer, tu le sais pas... (E2-78).

...

[...] c'est beau de présenter des demandes de consultation pour chaque chantier, un peu partout sur le territoire parce que chaque chantier c'est isolé. Mais c'est quoi que ça va toucher nos droits pis nos activités? C'est ça qui est la question! Une multitude de chantiers, si on les relie tous ensemble, c'est là que nos droits ancestraux sont touchés! (B1-36).

La mise en œuvre des dispositions du régime forestier est de plus en plus sous la responsabilité des administrations régionales. Or, le territoire ancestral atikamekw nehirowisiw couvre plusieurs régions administratives du Québec dont l'Abitibi, le Lac-Saint-Jean, la Mauricie, Lanaudière et les Laurentides. Par conséquent, plusieurs approches et stratégies sont simultanément appliquées sur le territoire atikamekw nehirowisiw :

Non [ce n'est pas cohérent], pis après ça tu vois la région du Saguenay-Lac Saint-Jean, c'est le même ministère, c'est le même gouvernement qui est là, mais ça se passe pas de la même façon : la Mauricie c'est une autre chose, l'Abitibi c'est une autre affaire. On dit que y'a un seul régime, mais... (E2-75).

L'attitude par rapport aux demandes atikamekw nehirowisiwok varie également d'une région à l'autre alors qu'il s'agit des mêmes droits et obligations :

[...] d'après moi l'Abitibi, il est plus attentif [...] Lac-Saint-Jean, on a de la misère avec l'approche de la consultation avec les familles là, tandis que l'Abitibi c'est avec les familles sont très ouverts, on a des ententes d'harmonisation avec les familles [...] (E3-84).

Le territoire atikamekw nehirowisiw chevauche celui des Cris qui ont signé un traité moderne dont les modalités s'appliquent sur une partie du territoire atikamekw nehirowisiw :

Au niveau des chevauchements, oui, il y a certaines familles qui ont des problèmes au moment de la consultation parce que les Cris sont consultés avant

nous autres dans ce territoire-là et il y a des fois qu'ils ne consultent même pas nos familles. (E3-84)

En fait tout se passe comme si une multitude d'interventions, d'intervenants, de juridictions et de projets concrets empêche le développement et la mise en place d'une vision globale du territoire atikamekw nehirowisiw puisque l'on ne s'y adresse jamais. De plus, la parcellisation du territoire atikamekw nehirowisiw et la consultation projet par projet rend la tâche d'évaluer l'impact global de l'exploitation forestière sur les droits et intérêts atikamekw nehirowisiwok dans leur ensemble beaucoup plus compliquée.

#### 4.4.5 Problème 5 : Incompréhension et absence d'accommodement

Les représentants atikamekw nehirowisiwok rencontrés étaient unanimes sur un point : « l'accommodement, on ne sait pas ce que ça veut dire! » (E2-79). L'incompréhension à ce sujet et l'absence d'accommodement réel ont été unanimement critiquées.

Le manque de clarification de la part des tribunaux n'a rien pour aider. À la lecture des jugements des tribunaux, on a l'impression que dès que le gouvernement ou les compagnies procèdent à un changement dans le projet soumis à la consultation autochtone, il s'agit d'un accommodement. Cette vision n'est pas celle des Atikamekw Nehirowisiwok que nous avons rencontrés. Pour eux, les changements aux projets initialement présentés lors d'une consultation ne peuvent pas être placés sous l'enseigne de l'accommodement. Il s'agit plutôt du résultat logique auquel doit mener toute consultation véritable. En effet, on pourrait se demander à quoi sert de consulter si ce n'est pas pour intégrer les commentaires formulés dans l'élaboration du projet. C'est d'ailleurs reconnu par la Cour suprême du Canada qui a affirmé à plusieurs reprises que le gouvernement doit toujours consulter avec l'intention de modifier son projet initial.



Ainsi les critiques et la confusion se situent à deux niveaux: d'abord au niveau du processus: qu'est-ce qu'une consultation ? Et ensuite au niveau du résultat: qu'est-ce qu'une modification et qu'est-ce qu'un accommodement ?

Au niveau du processus, les participants font valoir que si les commentaires formulés lors des consultations sont ignorés, alors il ne s'agit pas d'une « consultation », mais plutôt d'une séance d'information à sens unique : le gouvernement ou les compagnies viennent informer la communauté de leurs projets sans rien retenir des Atikamekw Nehirowisiwok. C'est d'ailleurs la critique la plus commune entendue lors de nos entrevues. Les Atikamekw Nehirowisiwok considèrent que le plus souvent, ils assistent à des séances d'information et non à une consultation en bonne et due forme. Ils n'ont pas l'impression que leurs commentaires sont pleinement pris en compte et que la consultation leur permet d'imprimer leur marque sur la gestion du Nitaskinan.

En donnant l'exemple d'une consultation entre les familles atikamekw nehirowisiwok et les compagnies forestières au sujet de l'aménagement forestier, un représentant atikamekw nehirowisiw propose une distinction éclairante en soulignant qu'il fallait être :

En mesure de différencier la consultation de l'information [...] comme exemple avec une compagnie forestière, ils viennent voir la famille pis là l'échange d'information se fait avec les compagnies pis la famille, [pour expliquer] où ce que les projets de coupe vont être fait. C'est ça l'information. [Après] il doit y avoir de l'interaction. Elle [la famille] dit, je ne veux pas qu'il y ait de coupe là, il y a des valeurs atikamekw, de la famille qui est là, il y a des montagnes qu'on veut préserver... c'est de même que je vois ça quand il y a une bonne consultation (E3 : 82).

On constate que, de l'avis des Atikamekw Nehirowisiwok, la consultation doit commencer après les séances d'information lorsque les parties peuvent formuler des commentaires éclairés qui serviront à façonner le projet. Les changements apportés

au projet initialement soumis à la consultation atikamekw nehirowisiw sont considérés comme devant aller de soi. Et parce que ce n'est pas le cas en ce moment, nos participants ont affirmé que certaines familles atikamekw nehirowisiwok nourrissent beaucoup de frustration. De l'avis de nos informateurs, des commentaires comme « cela ne sert à rien » sont entendus régulièrement.

Quant au niveau des résultats, les Atikamekw Nehirowisiwok considèrent que les modifications aux projets font partie intégrante de la consultation et que les accommodements sont d'un autre ordre. Les accommodements consistent en des retombées concrètes pour les Atikamekw Nehirowisiwok à la suite des projets opérés sur leur territoire de manière à ce qu'ils puissent en bénéficier en tant que détenteur du titre sur le territoire. Autrement dit, les accommodements ne sont pas des modifications apportées de manière à éliminer ou limiter les préjudices sur leurs droits, ils sont les retombées des projets auxquels ils ont consentis sur leur territoire.

Ces formes d'accommodement se font toujours attendre. À l'heure actuelle et auprès des participants que nous avons rencontrés, les accommodements sont confondus avec ce qu'on appelle les « ententes de bon voisinage » ou « de gré à gré ». Ces ententes, qui se font au niveau opérationnel entre le gouvernement, les compagnies et les familles atikamekw Nehirowisiwok sont une pratique établie depuis plusieurs décennies visant à établir un climat de bon voisinage entre les utilisateurs du territoire. C'est à travers de telles ententes que les familles consultées peuvent obtenir certaines retombées. Elles prennent différentes formes selon ce qui est demandé par les familles en échange de leurs autorisations aux plans de coupes sur leur territoire. À titre d'exemple, les familles peuvent obtenir la construction d'un chemin d'accès vers leur camp, la construction d'un stationnement près de leur camp, la livraison d'un certain volume de bois pour la construction de camp ou pour le chauffage, etc. Plus récemment, certaines familles ont commencé à exiger une certaine forme de redevance en exigeant un montant par volume de bois recueillis sur leur territoire.

Ces retombées sont assimilées à de l'accommodement, ce qui est une erreur : ces pratiques qui engagent des compagnies privées et les ententes qui en découlent sont distinctes des mesures d'accommodement qui relèvent des obligations constitutionnelles de la Couronne à l'égard des Premières Nations. Assimilées à des accommodements, ces retombées suscitent l'insatisfaction, voire la colère des participants que nous avons rencontrés :

Je suis gêné de dire que la plupart des personnes dans le territoire, pour accommodement, ils demandent des cordes de bois, hey! Demander des cordes de bois pour faire un ponceau, je trouve ça aberrant à comparer aux millions de dollars [que l'industrie tire de l'exploitation forestière]! (B2-49).

Les représentants atikamekw nehirowisiwok rencontrés nous ont tous mentionné la nécessité d'exiger des accommodements plus approfondis permettant le développement communautaire. La majorité d'entre eux considèrent que c'est la création d'emplois qui doit être demandée comme accommodement principal. La question des redevances est également apparue clairement lors des entrevues. Certains participants ont également soulevé l'idée que l'accommodement devrait inclure un « bilan » de l'état du territoire :

Si moi j'ai une préoccupation [au sujet de] mon territoire de chasse, et si je demande une étude, l'inventaire complet du territoire de chasse ce serait ça mon accommodement [pour pouvoir] évaluer mon territoire de chasse, son état actuel [...] c'est de faire un inventaire dans le territoire, [connaître] l'état de ce territoire-là... quels sont les impacts dans ce territoire... (B2-41).

Quoi qu'il en soit, les participants ont affirmé que lorsque la nation Atikamekw nehirowisiw tente d'aborder la question des accommodements auprès des gens venant les consulter, ils se font toujours référer à une autre instance :

[...] mais ça quand on pose la question souvent ils disent que c'est pas à cette table-là qu'on fait l'accommodement, c'est à une autre table qui existe au CNA qui s'appelle les revendications globales<sup>39</sup> (E1-79).

D'un autre côté les familles se disent, c'est bien beau on donne des volumes de bois au gouvernement pour les distribuer aux compagnies forestières, mais nous on a rien en retour rien, rien, rien! Pas une cenne là... Pis on a commencé à parler de compensation, de compensation-accommodement, de redevances. Le gouvernement, lui, il joue à la chaise musicale : « c'est pas de notre ressort, ça va aux compagnies forestières ». Les compagnies, quand on parle de redevances, elles disent, non c'est au gouvernement, nous on paye une redevance au gouvernement... On a de la difficulté [à obtenir des accommodements] On essaye de clarifier ce point-là, c'est quoi un accommodement... (B1-29).

Si les Atikamekw Nehirowisiwok sont effectivement invités à n'aborder la question des accommodements qu'à la table de négociation du traité global, cette situation contrevient à l'OCA. En effet, comme l'a affirmé la Cour suprême dans *Nation Haïda*, l'obligation de consulter et d'accommoder sert précisément à éviter que les actions de la Couronne ne portent préjudice aux droits atikamekw nehirowisiwok durant la période de négociation de traité. Bref, les gouvernements ne peuvent attendre la signature d'un traité avant d'accommoder les Premières Nations sans contrevenir à la fonction même de l'OCA.

#### 4.4.6 Problème 6 : Manque de suivi et violation des ententes d'harmonisation

Un dysfonctionnement évident dans les processus actuels de consultation et d'accommodement est issu du manque de suivi et de contrôle pour assurer le respect des ententes découlant des consultations. Ce problème a été mentionné à plusieurs reprises par les participants en parlant plus précisément des mesures d'harmonisation qui se font entre les familles, les compagnies et le gouvernement à l'échelon

<sup>39</sup> Le participant réfère à la table de négociation des revendications globales devant mener à la signature d'un traité.



opérationnel de la gestion forestière<sup>40</sup>. Les familles sont régulièrement consultées pour la délimitation des zones de coupe. Leur autorisation sur les cartes de coupe présentées se fait souvent en fonction de certains engagements de la part du consultant, notamment en ce qui concerne la préservation de certains sites d'intérêts et de certaines retombées pour la famille. Or, le manque de suivi et de contrôle ne permet pas de s'assurer que ces ententes soient effectivement mises en œuvre. On nous a raconté beaucoup d'histoires de non-respect des termes des ententes :

Admettons qu'il y a un ravage d'originaux, qu'il (le représentant de la famille atikamekw consulté) veut préserver une montagne. Sur une carte ils (les représentants de la compagnie) font un cercle, mais quand ils font une opération, les membres de la famille retournent là pis ils voient que la montagne a été saccagée [...] C'est ça que les familles se plaignent. [...] Il y a des familles qui fréquentent le territoire les fins de semaine, mais les opérations se font pendant la semaine. Pis les fins de semaine [la famille se rend compte que] l'entente qu'elle avait avec la compagnie forestière est plus ou moins respectée (E3-83) [...] ben souvent c'est le problème! (E3-86).

Le non-respect des ententes, possible grâce au manque de suivi, alimente la frustration des gens. L'une des personnes rencontrées nous décrivait son expérience en des termes très négatifs : « Je suis déçu de A à Z », disait-il en parlant d'un processus « poche, poche, poche ». Un autre participant posait une question légitime : « Le seul rapport de force qu'on a c'est la signature sur une carte, mais on sait pas ce que ça vaut, c'est une parure? ». (Q1-88) Si de telles violations sont courantes et ignorées, il est effectivement tentant d'assimiler, comme le font plusieurs participants, les consultations à un écran de fumée permettant de dissimuler sous de

<sup>40</sup> La description des ententes d'harmonisation est présentée lorsque nous abordons le niveau opérationnel de la gestion forestière. Il faut noter que lorsque nous avons mené les entrevues, le nouveau régime forestier venait récemment d'être implanté modifiant ces pratiques. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013, la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier modifie le fonctionnement des mesures d'harmonisation. Auparavant, ces dernières se faisaient directement entre les familles atikamekw nehirowisiwok et les compagnies forestières. Sous le nouveau régime, elles sont menées par le gouvernement qui y associe étroitement les compagnies privées.



belles formules, des pratiques d'exploitation du territoire toujours aussi préjudiciables.

#### 4.4.7 Problème 7 : Désintérêt des familles

Certains informateurs ont souligné que le désintérêt des familles pour les consultations représentait un problème majeur et qu'il était difficile de les faire participer (il faut mentionner que des familles manifestent au contraire un vif intérêt selon d'autres informateurs). L'ensemble des problèmes énumérés ci-dessus peuvent expliquer le refus de participer aux consultations : l'impression que ça ne sert pas à grand-chose, le non-respect des ententes établies, etc.

Pour l'un de nos informateurs, il est évident que ce peu d'intérêt s'explique par le fait qu'il n'y a aucun avantage économique direct en retour de la participation aux consultations. Il s'agit alors d'un véritable « travail » non rémunéré. Les consultations peuvent même entraîner des coûts pour la famille, notamment si celle-ci veut faire une évaluation sur le territoire :

Les consultations comme telles les familles y'ont aucun intérêt à débattre de ça... quand je dis aucun intérêt c'est du côté intérêt économique. Au contraire, ça fait plus de dépenses, une dépense de temps, s'ils doivent aller voir sur le territoire c'est à leurs frais. Fait que les familles participent plus ou moins à ça (B1-27).

Ce problème est exacerbé par le contexte de précarité économique dans lequel se trouvent certaines familles :

L'Atikamekw en général lui est en mode survie, quand t'es en mode survie tu peux pas perdre de temps pis passer une couple d'heures au bureau pis aller rencontrer le ministère pis parler d'exploitation forestière [...] vu qu'on va avoir aucun intérêt là-dessus, aucun intérêt économique ou d'autres intérêts [...] Nous, en étant en mode survie, nos préoccupations premières c'est [au sujet de ce] qu'on va mettre sur la table pour dîner et pour souper. On est rendu là! Moi

je fais venir un chef de territoire pis j'y donne des cartes, pis là il me dit, moi il faut que j'y aille moi à midi j'ai rien à mettre sur la table (B1 : 28).

À ces conditions économiques difficiles, il faut ajouter les problèmes de transmission culturelle auxquels fait face la nation. En effet, plusieurs personnes rencontrées dans le cadre de ce projet ont abordé le défi culturel dans un contexte marqué par l'arrêt de la transmission des connaissances en raison des pensionnats, mais également marqué par la perte d'un certain savoir en raison de l'occupation plus discontinue du territoire. Plusieurs personnes se sont inquiétées de l'érosion du savoir ancestral atikamekw nehirowisiw et de la capacité, dans ce contexte, des membres de la nation à prendre des décisions éclairées lors des consultations : « je me demande souvent si on est prêts à ça, aux consultations, surtout pour les gros projets [qui ont des impacts majeurs sur le territoire] » (A7).

Cette réalité ne peut être ignorée, car elle risque de limiter sérieusement, dans la pratique, la capacité des Autochtones à tirer profit de cette approche. Pire encore, la réalité sociale et économique à laquelle font face les Atikamekw Nehirowisiwok pourrait la rendre néfaste pour la nation. C'est à tout le moins l'inquiétude de certaines personnes rencontrées qui craignaient que les gens se fassent « acheter » par des gains rapides et souvent dérisoires en échange de leur autorisation aux projets de développement sur leur territoire. Si cela est effectivement le cas, il faut s'interroger sur les conséquences indirectes de dépossession territoriale que peut entraîner l'approche de consultation et d'accommodement.

#### 4.5 Conclusion : quelques éléments d'analyse

Tout comme nous l'avons fait pour l'OCA en théorie, nous présentons notre analyse de l'OCA en pratique par rapport à l'*empowerment* autochtone en fonction de trois constats.

Le premier constat concerne l'écart, pour ne pas parler de gouffre, que les entrevues ont révélé entre le droit en théorie et le droit en pratique. Les entrevues ont permis d'identifier un certain nombre de problèmes qui nuisent de façon considérable aux processus de consultation et d'accommodement. Ainsi, le potentiel de l'OCA en théorie peine à se concrétiser en pratique. Pire encore, l'OCA pourrait s'avérer nuisible à certains égards : coût pour les familles, détournement de l'obligation à des fins politiques (apparence d'une bonne gouvernance sans considération pour la réalité) et économiques (« achat » du consentement des familles par l'octroi de « retombées » offertes par les compagnies), dépossession graduelle possible en raison du fractionnement des unités de gestion qui empêche la nation de faire un bilan juste et global de la somme des activités d'exploitation sur le Nitaskinan, etc. Sans avoir réalisé une évaluation juridique complète, les pratiques que nous ont rapportées nos informateurs semblent extraordinairement en deçà de ce que la jurisprudence prévoit pour une situation où une nation revendique un titre ancestral avec des preuves à première vue solide. Les pratiques qu'ont rapportées les informateurs semblent même en deçà de l'interprétation minimale que le gouvernement propose dans son guide intérimaire. Rappelons seulement ceci : la possession d'une preuve à première vue solide de l'existence d'un titre atikamekw nehirowisiw sur le Nitaskinan contraint légalement le gouvernement à tenir des consultations et des accommodements poussés en ce qui concerne toutes les questions touchant l'occupation et l'utilisation de ce territoire<sup>41</sup>.

Le deuxième constat est la confirmation en pratique que l'OCA ne permet pas un *empowerment* autochtone radical. Cette limite transparaît dans l'incapacité des Atikamekw Nehirowisiwok à faire valoir leur rapport au territoire dans la planification forestière par le biais des consultations. C'est au sujet du rapport occidental au territoire et uniquement dans les limites de ce cadre qu'ont lieu les

---

<sup>41</sup> Le lecteur peut se rapporter au chapitre 3 aux pages 82-84 pour un rappel de la portée de l'OCA dans le contexte d'un titre revendiqué avec une preuve à première vue solide.

consultations. Illustrons notre propos. La nation Atikamekw Nehirowisiw participe au processus de gestion forestière soit au sein des tables de gestion intégrée des ressources ou par la voie de consultations distinctes que mène le gouvernement sur les Plans d'aménagement durable intégré (PAFI). Mais cette participation n'a pas lieu au niveau politique et se cantonne aux niveaux tactique et opérationnel de la gestion forestière. Au niveau politique, les Atikamekw Nehirowisiwok sont représentés par l'APNQL notamment à la table des amis de la forêt et à la table bilatérale APNQL-Québec, mais n'ont pas d'implication directe. En outre, pour l'institution du nouveau régime lui-même, la nation Atikamekw Nehirowisiw n'a pas été consultée distinctement. Autrement dit, les Atikamekw Nehirowisiwok sont pratiquement absents de l'échelon de gestion où sont établis la vision du territoire, la vocation attribuée aux terres, le contrôle et l'accès. Cette limite montre que l'OCA en pratique ne bouscule pas les structures politiques qui placent le gouvernement au sommet du processus décisionnel. Dans ce contexte, l'OCA revêt un caractère intégrationniste indéniable : elle « intègre » les Autochtones dans la gouvernance étatique du territoire en les faisant participer à l'application d'une vision du développement largement déterminée au-dessus d'eux. Les critiques les plus féroces identifient cette limite comme une tendance assimilationniste (Christie, 2006) que l'ont pourrait juger encore plus forte considérant que la participation Atikamekw nehirowisiw aux différents forums de gestion forestière est obligatoire (Fortier et Wyatt, 2014, p.43).

Le troisième constat est que l'*empowerment* ne veut pas dire la même chose pour tout le monde dans la société atikamekw nehirowisiw. De nos lectures, nous avons relevé un sens profondément lié à la capacité d'exprimer le rapport atikamekw nehirowisiw au territoire et à la capacité de l'imprimer dans la gouverne du Nitaskinan. Bien que cette perspective ait été représentée dans nos entrevues, elle n'est pas la seule. D'autres participants ont plutôt envisagé l'*empowerment* de leur peuple sous l'angle du développement économique. Même si, à l'heure actuelle, les consultations ne donnent pas lieu à des retombées économiques notables ces participants se sont



montrés plus favorable à l'OCA la jugeant utile pour réaliser des gains en matière d'emplois, de formation et de redevances. À notre avis, cette perspective est plus compatible avec une vision libérale de l'*empowerment*, en visant d'abord l'élévation des conditions de vie de la population atikamekw nehirowisiw par une participation accrue à l'exploitation des ressources forestières, telle qu'elle est planifiée par le gouvernement québécois, et aux bénéfices qu'ils peuvent en tirer.

En guise de conclusion, il est important de spécifier que, pour plusieurs, il n'y pas d'incompatibilité entre le maintien du rapport atikamekw nehirowisiw au territoire et le « développement » à proprement dit. Lorsque nous avons présenté les résultats préliminaires de ce mémoire au Colloque atikamekw nehirowisiw sur le territoire tenu à Wemotaci à l'automne 2014, un représentant atikamekw nehirowisiw est d'ailleurs venu nous prévenir de faire attention, en référence à notre présentation des distinctions entre *empowerment* radical et libéral, aux « dichotomies stériles » qui peuvent créer des « conflits inutiles ». En fait et en règle générale, les Atikamekw Nehirowisiwok ne sont pas réfractaires au développement et à l'exploitation des ressources sur leur territoire. Le projet *Nisawitatan Kitaskino* réalisé en 2009 auprès des communautés atikamekw nehirowisiwok a plutôt révélé que les Atikamekw Nehirowisiwok étaient ouverts à l'idée du développement, mais un développement qui ne menace ni la pérennité du territoire et des ressources naturelles ni le rapport qu'ils entretiennent envers lui (Houde, 2011 : 202). S'il y a bel et bien une tension entre « préservation », dans une logique radicale d'affirmation du mode de vie Atikamekw Nehirowisiw, et « développement » dans une logique libérale d'élévation des conditions de vie aux standards canadiens, les Atikamekw Nehirowisiwok semblent privilégier un équilibre qui tient compte d'une culture évolutive placée sous le double sceau d'un héritage nomade et d'une réalité contemporaine sédentaire.

La question est renversée, ce n'est plus à quel point l'État peut et doit accommoder les revendications atikamekw nehirowisiwok, mais à quel point l'identité évolutive



Atikamekw Nehirowisiw peut s'accommoder du Canada, de ses règles, de ses structures, etc. Cette question forme le terrain d'un vaste débat qui appartient à la nation elle-même de trancher. Une chose paraît claire à la lumière des luttes d'*empowerment* atikamekw nehirowisiw : la nation semble disposée à négocier son intégration au sein du cadre canadien (comme en témoigne son engagement dans le processus de revendications global), *en autant que ce cadre soit suffisamment flexible pour exprimer librement son identité évolutive intimement liée à son rapport au Nitaskinan*. Est-ce que de meilleures pratiques de consultation et d'accommodement peuvent parvenir à élargir le cadre canadien de façon à libérer l'espace nécessaire pour cette expression grâce à la négociation d'un équilibre adéquat entre préservation et développement du territoire ? La question reste en suspens et largement entre les mains des acteurs du jeu politique. Le potentiel de l'OCA à cet égard est reconnu par certains de nos participants et la jurisprudence permet très certainement d'envisager des pratiques beaucoup plus porteuses. Indéniablement toutefois, ce potentiel ne se concrétise pas en raison d'une multitude de problèmes que nos entrevues ont permis d'identifier.

[Cette page a été laissée intentionnellement blanche]

## CONCLUSION

Les tribunaux canadiens ont donné naissance à une obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones avant que des projets affectant leurs droits ne soient autorisés. Ce faisant, ils ont discrédité l'unilatéralisme et offert un appui puissant à une approche plus participative dans les processus d'élaboration des politiques. Certains y ont vu une voie prometteuse de réconciliation en ouvrant de nouveaux espaces de délibération démocratique forçant la prise en compte des préoccupations des groupes autochtones autrefois laissés à la marge des décisions les affectant. Nous avons analysé ce nouveau développement en le replaçant dans le cadre plus large des relations entre l'État canadien et les peuples autochtones et des luttes pour dépasser l'héritage colonial. Dans ce mémoire, ces luttes ont été étroitement associées à la notion d'*empowerment* autochtone. Cette notion suppose un renversement des forces de réduction induites par la colonisation interne des peuples autochtones par la société non autochtone dominante grâce à une reconquête par les Premières Nations du pouvoir d'agir sur les leviers de leur développement. Le mémoire visait à répondre à la question suivante : *l'obligation de consulter et d'accommoder permet-elle d'habiliter (to empower) les Premières Nations dans la gouverne des territoires?*

Les conclusions finales de la recherche peuvent être résumées en trois points :

1. L'obligation de consulter et d'accommoder est porteur d'un potentiel d'*empowerment* autochtone dont l'ampleur est plus ou moins grande selon l'interprétation procédurale ou substantielle qui lui est donnée;

2. L'*empowerment* autochtone dont il est question s'apparente à un *empowerment* libéral : les structures politiques et économiques ne sont pas remises en question et l'OCA a pour effet de mieux « intégrer » les Autochtones au sein des processus de gouvernance de la société canadienne afin, au pire que les décisions prises ne leur portent pas préjudice, au mieux qu'elles leur soient bénéfiques;
3. Le potentiel d'*empowerment* de l'OCA ne se concrétise pas sur le terrain, car les consultations se heurtent à de nombreux et importants obstacles. Ces problèmes creusent un écart considérable entre l'OCA en théorie et l'OCA en pratique.

Le contexte historique dans lequel se déploie l'obligation de consulter et d'accommoder, qui a été brossé au chapitre 1, illustre l'importance de la question territoriale. L'édification de la société canadienne s'est fait par la colonisation des territoires sur lesquels se trouvaient déjà des peuples constitués que le pouvoir colonial a « réduit » physiquement et symboliquement pour s'assurer un développement sans contrainte. Quatre cents ans de colonisation ne sont pas parvenus à faire disparaître ces peuples dans la société coloniale englobante, et ce grâce à une résistance-*empowerment* continue. Les Autochtones ont conservé une conscience collective aigüe et sont profondément déterminés à obtenir le contrôle des leviers de leur développement, au nombre desquels le contrôle territorial (Germain, 2015). Cette réalité est évidente dans le cas de la nation Atikamekw Nehirowisiw dont la récente déclaration de souveraineté affirme : « Nous ne sommes pas Canadiens, nous ne sommes pas Québécois, nous sommes Atikamekw Nehirowisiw. Atikamekw Nehirowisiw appartient à Nitaskinan » (2014).

La question du partage du territoire pour l'édification simultanée de plusieurs nations représente un formidable défi pour un pays prétendant aux idéaux démocratiques. À cet égard et à première vue, l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones a de quoi susciter l'espoir. En forçant la prise en compte des

préoccupations autochtones, cette obligation exige une plus grande participation autochtone dans les processus décisionnels les concernant. Elle ouvre alors de nouveaux espaces de dialogue et de négociation qui mettent au rancart l'unilatéralisme caractérisant la gouvernance coloniale (Papillon, 2008). Le contrôle autochtone sur les décisions se rapportant à leur territoire s'en trouverait accru et le dialogue obligé constituerait un moyen de réconcilier les sociétés autochtone et non autochtone dans la gestion d'un territoire commun. Elle s'ajouterait à la négociation de traités, qui a fait les preuves de ses limites, comme nouvelle avenue d'*empowerment* officielle et institutionnalisée.

Pour autant, l'ampleur du potentiel d'*empowerment* de l'OCA n'est pas évidente. La jurisprudence actuelle laisse planer une ambivalence entre une approche procédurale minimaliste peu porteuse et une approche substantielle et maximaliste beaucoup plus riche, comme nous l'avons exposé au chapitre 3. Cette ambivalence des tribunaux permet aux acteurs politiques de choisir la version de l'OCA qui sert le mieux leurs intérêts comme le montre la lecture des politiques de consultation développées par le gouvernement du Québec et par l'APNQL. Or, en raison des rapports de force inégaux entre le gouvernement et les communautés autochtones que représente l'APNQL, un certain scepticisme est justifié; il est plus probable que la vision minimaliste s'impose. L'interprétation future que les tribunaux et les acteurs vont adopter de l'OCA sera donc déterminante. L'évolution de la jurisprudence et des politiques gouvernementales devra faire l'objet d'une attention soutenue. Si les tribunaux veulent être cohérents avec l'objectif de réconciliation qu'ils attribuent à la reconnaissance des droits autochtones à l'article 35 de la Constitution canadienne, ils doivent assumer pleinement la vision substantielle de l'OCA. À ce sujet, il est à souhaiter que les tribunaux complètent le virage vers un paradigme juridique postcolonial qu'identifie Felix Hoehn dans son excellent ouvrage sur la réconciliation des souverainetés canadienne et autochtone (2012).



En attendant, il nous semble que le potentiel de l'OCA doit être compris dans un sens très spécifique : un *empowerment* qualifié dans ce mémoire de *libéral* qui est enraciné dans une vision intégrationniste des relations entre les Autochtones et l'État canadien. Le chapitre 2 de ce mémoire a été consacré à la présentation de la notion d'*empowerment*. Si le renversement des forces d'inertie coloniales grâce à la reprise par les Autochtones du pouvoir d'agir sur les conditions de leur développement individuel et collectif est un objectif largement partagé, les moyens d'y parvenir sont autrement plus conflictuels. Certains considèrent que l'*empowerment* autochtone passe par l'établissement d'un rapport dualiste entre des nations distinctes et égales sur un même territoire. Cette vision véhicule un vaste projet de transformation sociale : les structures politiques et économiques du Canada doivent être repensées selon une logique multinationale qui peut aller, dans sa version la plus radicale, jusqu'à la sortie des nations autochtones du système politique et économique libéral afin de mettre en place des modes d'organisation sociale jugés plus conformes à leur culture. D'autres adoptent une vision libérale de l'*empowerment* autochtone. Sans modifier fondamentalement les structures en place, l'*empowerment* autochtone réfère au contraire aux moyens permettant aux Autochtones d'en bénéficier pleinement : participation politique accrue, retombée économique des développements, etc. Cette vision libérale de l'*empowerment* autochtone est fondée sur une conception intégrationniste des rapports qu'ils entretiennent avec le Canada : les Autochtones sont considérés comme des collectivités minoritaires disposant de droits spécifiques qui visent à assurer la préservation de leur culture et la prospérité (comprise dans un sens libéral) de leurs communautés dans la mosaïque multiculturelle canadienne.

Il est évident que le sens de l'*empowerment* varie d'une nation à l'autre, et bien souvent au sein même d'une nation autochtone. Autrement dit, certaines nations peuvent être satisfaites avec le fait d'être consultée et accommodée si cela leur permet de tirer profit et d'influencer les projets de développement d'une manière qui respecte davantage leur culture. Mais d'autres Premières Nations vont refuser de participer

dans un processus de consultation qui ne remet pas en cause la souveraineté canadienne sur leur territoire et vont continuer de résister à des processus qui les intègrent dans les structures économiques et politiques de l'État canadien. Ce choix leur appartient, il doit être reconnu et accepté. En ce qui nous concerne, il est important de ne pas décevoir les Premières Nations qui sont disposées à s'engager dans la voie des consultations et des accommodements, car elles pourraient conclure que le cadre canadien ne leur rend pas justice et qu'il n'est pas assez flexible pour soutenir leur quête d'*empowerment*.

Notre recherche empirique sur les consultations auprès des Atikamekw Nehirowisiwok dans la gestion forestière a mis en évidence une série d'obstacles qui freinent les processus actuels de consultation. Les problèmes identifiés par les participants atikamekw du projet *Consultations et habilitation atikamekw* et présentés au chapitre 4 de ce mémoire montrent non seulement qu'ils diminuent considérablement la valeur des consultations mises en place par le gouvernement, mais qu'ils font parfois en sorte que les consultations nuisent aux intérêts atikamekw nehirowisiwok. Si le portrait souvent négatif des consultations qui se dégage de nos entrevues s'avère juste et persistant, l'obligation de consulter et d'accommoder ne peut pas être considérée comme un outil d'*empowerment*, et ce malgré tout ce qui est écrit sur papier. Autrement dit, il existe un écart entre l'OCA en théorie et l'OCA en pratique. À notre avis, l'obligation permet d'aller beaucoup plus loin que les pratiques actuellement mises en place par le gouvernement du Québec dans la gestion forestière, notamment parce que les tribunaux exigent qu'il mette en place un processus « véritable » de consultation et d'accommodement, qu'il agisse « honorablement » et de « bonne foi ». Il ne peut donc pas remplir son obligation de consultation et d'accommodement tout en ignorant les problèmes qui sabotent littéralement ces processus.

C'est aux acteurs, au premier chef les gouvernements, de combler l'écart entre le potentiel que revêt l'OCA en théorie et sa mise en œuvre en s'inspirant le plus possible d'une interprétation large et généreuse. On pourra alors dire que l'obligation de consulter et d'accommoder représente indéniablement un outil d'*empowerment* autochtone nous faisant progresser vers le dépassement de l'héritage colonial canadien.

## ANNEXE A

### PROTOCOLE DE RECHERCHE



### PROTOCOLE D'ENTENTE DANS LE CADRE D'UN PROJET DE RECHERCHE

ENTRE : **CONSEIL DE LA NATION ATIKAMEKW**, entité juridique incorporée en vertu des Lois fédérales du Canada, ayant son siège social dans la communauté de Wemotaci et sa principale place d'affaire au 290, rue St-Joseph, dans la ville de La Tuque, province de Québec et étant dûment représenté par monsieur Daniel Bouchard, directeur général par intérim du Conseil de la nation atikamekw; (ci-après le « CNA »)

ET :

**UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL**, personne morale de droit public légalement constituée, agissant et représentée aux présentes par Sylvie de Grosbois, directrice du Service aux collectivités; (ci-après désignée l'« UQAM » ou le « Service aux collectivités de l'UQAM »)

### PRÉAMBULE : CADRE DE PARTENARIAT

Le présent protocole d'entente a pour objet de préciser le cadre partenarial entre le CNA et le Service aux collectivités de l'UQAM, en vue de la réalisation du projet de recherche intitulé : *Consultation et habilitation atikamekw* (présentation du projet à l'Annexe A).

Le protocole d'entente vise aussi à préciser les ententes établies entre les partenaires pour les aspects de propriété intellectuelle, de droits d'auteurs et de diffusion, ainsi qu'à préciser les responsabilités et engagements de chacun des partenaires.

ATTENDU QUE le CNA a démontré un intérêt pour que le professeur Nicolas Houde du département de science politique de l'UQAM, ainsi que Marianne Simard-Veillet, étudiante à la maîtrise au département de science politique de l'UQAM, réalisent une recherche suivant les objectifs et mandats stipulés à la présente pour le compte du CNA;

ATTENDU QUE l'UQAM, par l'entremise de son chercheur Nicolas Houde, a accepté de remplir les mandats stipulés à la présente;

ATTENDU QUE les parties ont jugé souhaitable et nécessaire de confirmer et de clarifier leurs intérêts mutuels et la portée des mandats s'y rattachant sous la forme d'un protocole d'entente devant lier les parties.

**PAR CONSÉQUENT, LES PARTIES SE SONT ENTENDUES SUR CE QUI SUIT : ARTICLE 1. RECHERCHE COLLABORATIVE**

Le projet *Consultation et habilitation atikamekw* est une recherche de type collaboratif pour lequel le mandat octroyé, les questions de recherche ainsi que les méthodes employées pour collecter et analyser les données sont établies conjointement par le CNA, Nicolas Houde et Marianne Simard-Veillet.

De plus, Nicolas Houde ou Marianne Simard-Veillet s'engagent à rencontrer de façon périodique, idéalement tous les mois, l'équipe du Secrétariat au territoire afin de faire état de l'avancement des travaux, pour améliorer la démarche de recherche et pour s'assurer du bon déroulement des activités dans les communautés.

**ARTICLE 2. MANDATS.**

L'UQAM, représentée par le professeur Nicolas Houde, s'engage à remplir les mandats suivants :

- Réaliser une analyse documentaire, à partir des documents clés portant sur la consultation des Atikamekw et la gouvernance de Nitaskinan, publiés par le CNA au cours des dernières années, et fournis par le CNA ainsi qu'à partir de la documentation publique pertinente;
  - Réaliser des entrevues individuelles avec des informateurs-clés atikamekw;
  - Éclaircir les notions de «droits ancestraux» et de «titre aborigène» et analyser la portée de l'obligation de consultation et d'accommodement, particulièrement depuis les importants arrêts Nation Haïda (2004), Taku River (2004) et Mikisew (2005);
  - Évaluer l'approche québécoise de consultation et d'accommodement du point de vue de l'habilitation atikamekw.
- ARTICLE 3. SUPERVISION DU MANDAT** Le professeur Nicolas Houde et son étudiante-chercheuse Marianne Simard-Veillet sont sous la supervision de monsieur Richard Boivin, adjoint exécutif au Grand Chef au CNA, à La Tuque.
- ARTICLE 4. PRODUCTION ISSUE DU PROJET** Le projet donnera lieu à un rapport



synthèse, sous forme d'un document de travail qui servira de base de discussion aux membres de la Nation atikamekw. **ARTICLE 5. TERME**

**5.1** Le terme du présent protocole d'entente sera d'une durée déterminée s'échelonnant du 6 février 2014 au 31 mars 2014 date de dépôt du rapport synthèse.

**5.2** Il n'y aura pas de possibilité de reconduction expresse ou tacite du présent protocole à moins que les parties en conviennent autrement par écrit.

## **ARTICLE 6. ENGAGEMENT DU CNA**

En considération des travaux effectués par Nicolas Houde et Marianne Simard-Veillet, le CNA s'engage à verser au Service aux collectivités de l'UQAM le montant de sept mille trois cent quarante-cinq dollars et quatre-vingt sous (7345,80\$), tel que prévu au budget du projet joint (Annexe B). Tout dépassement de coût devra faire l'objet d'une entente écrite au préalable entre les parties. Le paiement au Service aux collectivités de l'UQAM se fera en deux (2) versements, soit 50 % (3672,90\$) à la signature de la présente entente et 50 % (3672,90\$) le 31 mars 2014, à la livraison du rapport.

Le CNA s'engage par ailleurs à payer les frais de déplacement et d'hébergement de Marianne Simard-Veillet après entente écrite (courrier, courriel) entre les parties, pour ces déplacements.

## **ARTICLE 7. ENGAGEMENT DU SERVICE AUX COLLECTIVITÉS**

Le Service aux collectivités de l'UQAM s'engage à réaliser la gestion financière de la subvention octroyée par le CNA pour ce projet. La responsabilité financière de l'UQAM se limite à la gestion de cette subvention. Le Service aux collectivités de l'UQAM affecte Claire Vanier (agente de développement) en soutien à ce projet.

## **ARTICLE 8. RESPONSABILITÉS DU PROFESSEUR NICOLAS HOUDE**

Le professeur Nicolas Houde est responsable de la qualité scientifique du projet et de la rédaction du rapport final. Il assure l'encadrement de l'étudiante engagée pour ce projet.

## **ARTICLE 9. ACCÈS AUX DOCUMENTS DU CNA**

**9.1** L'accès aux documents et aux dossiers des archives du CNA est accordé à Nicolas Houde et à Marianne Simard-Veillet. Le CNA détient la responsabilité de définir les modalités d'accès pour chacun des documents et dossiers ciblés, modalités qui varient selon les documents et les dossiers. Les modalités d'accès sont :

- A = Peut avoir une copie et citer le document;
- B = Peut avoir une copie, mais ne peut pas citer le document;
- C = Consultation seulement et peut citer le document (lorsque le CNA veut éviter la circulation d'un document sans en empêcher son usage dans des ouvrages pouvant faire l'objet de publication);
- D = Consultation seulement et ne peut pas citer le document;
- E = Accès refusé;

- ? = le CNA doit consulter le document avant de convenir des modalités d'accès. 9.2 Il revient au CNA de gérer la manière dont il souhaite sélectionner l'information qui peut être transmise ou non à Nicolas Houde et à Marianne Simard-Veillet. Ces derniers ont dressé une liste de tous les documents dont ils souhaitent obtenir copie. Dans la semaine du 10 février 2014, cette liste sera remise aux représentants du CNA. Le CNA déterminera les modalités d'accès de chacun de ces documents et fera parvenir ces modalités à Nicolas Houde et Marianne Simard-Veillet la semaine suivante (semaine du 17 février).

## **ARTICLE 10. PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE, DROIT D'AUTEUR RELATIFS AU PROJET**

**10.1** Les parties reconnaissent que l'UQAM, représentée par le professeur Nicolas Houde, et le CNA sont mutuellement copropriétaires et co-titulaires des droits d'auteur et des autres droits de propriété intellectuelle sur tout le matériel conçu dans le cadre du présent projet, y compris, sans limitation, les connaissances acquises et les résultats obtenus dans le cadre de la réalisation du projet. (ci-après « propriété intellectuelle conjointe »).

**10.2** Les parties reconnaissent que, nonobstant l'article 9.1, chacune des parties demeure propriétaire et titulaire des droits d'auteur et des autres droits de propriété intellectuelle sur tout le matériel développé antérieurement par cette partie et utilisé dans le cadre du projet qui fait l'objet de la présente entente (ci-après la « propriété intellectuelle antérieure »).

**10.3** Les parties reconnaissent qu'elles sont les seules utilisatrices de ces données, sauf si autorisés par les deux parties.

**10.4** Nonobstant l'article 10.1, considérant qu'un mémoire de maîtrise est en préparation dans le cadre de l'exécution de ce projet, le CNA reconnaît que les résultats des travaux de maîtrise demeureront la propriété de l'étudiante et seront du domaine public en vertu des règles de l'UQAM.

## **ARTICLE 11. PROCÉDURE POUR UNE DIFFUSION DES RÉSULTATS**

**11.1L'UQAM**, représentée par le professeur Nicolas Houde, et le CNA reconnaissent et s'accordent mutuellement une licence irrévocable, perpétuelle et gratuite pour l'utilisation de la propriété intellectuelle conjointe pour des fins d'enseignement, de recherche, de formation, de diffusion, de publication et autres activités à buts non lucratifs.

**11.2** Nonobstant l'article 11.1, l'UQAM reconnaît que certaines informations fournies par le CNA ne doivent pas être incluses dans les résultats rendus publics. Les informations sensibles de nature « stratégique » seront tenues confidentielles. L'utilisation des données recueillies au cours de la collecte devra se faire sans préjudice au processus de négociation en cours. L'étendue de ce qui peut être préjudiciable sera discutée avec les membres du CNA.

**11.3** Les parties reconnaissent que, si le CNA communique à l'UQAM des informations confidentielles, sous forme écrite (modalités décrites à l'article 9.1) ou sous forme verbale, le CNA a la responsabilité d'identifier clairement à l'UQAM, par écrit et dans les 10 jours ouvrables suivant la communication d'informations, quelles informations possèdent un caractère confidentiel.

**Ainsi, pour s'assurer d'une collaboration basée sur la confiance :**

**11.4** Dans le cas du rapport synthèse sur la recherche, Nicolas Houde, Marianne Simard-Veillet et le CNA s'entendent pour discuter ensemble des résultats de la recherche et de leur interprétation. Le rapport synthèse sera déposé le 31 mars 2014. Le CNA transmettra à Nicolas Houde et Marianne Simard-Veillet ses commentaires sur ce rapport dans un délai de 15 jours ouvrables. Si, après discussion, les points de vue divergent toujours quant au contenu du rapport, Nicolas Houde, Marianne Simard-Veillet et le CNA détermineront de quelle manière les commentaires et les points de vue divergents seront pris en compte dans la version finale du rapport, qui devra par la suite être déposé dans un délai de 15 jours ouvrables. Le CNA bénéficiera d'une période de 5 mois à compter du 31 mars 2014 pour identifier les informations de nature stratégique contenues dans le rapport qui doivent être tenues confidentielles par l'UQAM.

**11.5** Dans le cas de publication ou toute autre forme de diffusion, la procédure avant la publication sera la suivante :

- La partie concernée (soit celle qui veut réaliser une activité de diffusion) fait une présentation orale auprès des représentants de l'autre partie;
- La partie concernée remet à l'autre partie une version préliminaire de la publication prévue. Pour une proposition de résumé ou pour une production PowerPoint, le délai sera de 14 jours ouvrables avant le dépôt officiel du résumé ou la

prestation du PowerPoint. Pour la publication d'un article ou le dépôt d'un mémoire de maîtrise, le délai sera de 30 jours ouvrables avant leur dépôt officiel.

- L'autre partie transmet ensuite ses commentaires à la partie concernée. Le délai pour ce transfert des commentaires sera de 8 jours ouvrables pour une proposition de résumé ou une production PowerPoint, et de 18 jours ouvrables pour un article ou un mémoire de maîtrise.
- Les parties discutent ensemble de la teneur du manuscrit. Si, après discussion, les points de vue divergent toujours quant au contenu du manuscrit, les parties détermineront de quelle manière les commentaires et les points de vue divergents seront pris en compte dans sa version finale.
- Une fois l'entente établie sur le traitement de l'information sensible, le manuscrit pourra être soumis pour publication.

**11.6** Dans toute forme de diffusion, le logo du CNA, et les noms et titres de Nicolas Houde et de Marianne Simard-Veillet devront paraître de manière évidente dans les documents produits dans le cadre du présent projet. Toute forme de communication ou publication ultérieure relative à ce projet devra également faire mention de l'apport de ces partenaires.

Le nom des personnes ayant participé à la réalisation des documents et outils de formation, dans le cadre de ce projet, doit apparaître selon l'ordre de l'importance de leur contribution.

## **ARTICLE 12. MODIFICATIONS AU PROTOCOLE D'ENTENTE**

Toute modification à ce protocole d'entente devra être convenue par une entente écrite entre les parties.

## **ARTICLE 13. RÉSILIATION DE L'ENTENTE**

**13.1** Nonobstant l'article 5 du présent protocole d'entente, chacune des parties pourra mettre fin à la présente entente en donnant un avis écrit de deux (2) semaines à cet effet, auquel cas l'entente sera résiliée de plein droit;

**13.2** Dans l'éventualité d'une résiliation du présent protocole d'entente tel que décrit ci-dessus, le CNA s'engage à payer au Service aux collectivités, dans les deux (2) semaines qui suivent la résiliation, toutes les sommes que cette dernière est en droit de recevoir en vertu des dispositions pertinentes du présent protocole d'entente. Le professeur Nicolas Houde et l'étudiante Marianne Simard-Veillet devront remettre au



CNA, dans les mêmes délais, tout texte, document, livre, lettre ou correspondance qu'ils ont en leur possession et qui appartient au CNA.

#### **ARTICLE 14. PLAINTES OU CRITIQUES ENVERS LE PROJET DE RECHERCHE**

Nicolas Houde, Marianne Simard-Veillet et le CNA collaboreront en toute bonne foi au bon déroulement du projet. Toutefois, en cas de plaintes ou de critiques à l'égard du projet ou de sa réalisation, il sera possible de joindre soit le Conseil de la Nation atikamekw ou Sylvie de Grosbois, directrice du Service aux collectivités de l'UQAM.

*André Quitich*

*Grand Chef/ président*

*Conseil de la Nation Atikamekw 290, rue St-Joseph C.P. 848 La Tuque (Québec) G9X-3P6 Ligne sans frais : 1-866-523-6153 Télécopieur : 1-819-676-3293 Adresse courriel : [aquitich@atikamekwsipi.com](mailto:aquitich@atikamekwsipi.com)*

*Sylvie de Grosbois Directrice du Service aux collectivités Université du Québec à Montréal C.P. 8888, Succ. Centre-Ville Montréal, Québec, H3C3P8 Téléphone : 514-987-3000, poste 6159 Télécopieur : 514-987-6845 Adresse courriel : [de\\_grosbois.sylvie@uqam.ca](mailto:de_grosbois.sylvie@uqam.ca)*

#### **ARTICLE 15. AYANTS-DROITS ET REPRÉSENTANTS LÉGAUX**

Les droits et obligations des parties en vertu du présent protocole d'entente lieront leurs ayants-droits et représentants légaux.

#### **ARTICLE 16. DISPOSITIONS FINALES**

L'Annexe A de ce protocole d'entente et ce qui y est inclus par renvoi en font partie intégrante.

Ce protocole d'entente sera interprété et régi par la législation de la province de Québec. Toute action judiciaire, le cas échéant, devra être intentée dans le district de Montréal.

**EN FOI DE QUOI, LES PARTIES ONT SIGNÉ CE 06 FÉVRIER À LA TUQUE**

**CONSEIL DE LA NATION ATIKAMEKW (CNA)**



Représenté par :

**DANIEL BOUCHARD**, directeur général par intérim du CNA **UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL**

Représentée par : **SYLVIE DE GROSBOIS**, directrice du Service aux collectivités

**AUX PRÉSENTES INTERVIENNENT**

Nicolas Houde, professeur au Département de Science politique de l'UQAM, reconnaît avoir lu ce protocole d'entente et en accepte toutes les conditions. Il cède par la présente à l'UQAM tous ses droits de propriété intellectuelle sur les travaux et leurs résultats. Il accepte également que tous les participants de l'UQAM soient informés de leurs obligations en vertu de ce protocole et cèdent à l'UQAM leurs droits d'auteur.

**NICOLAS HOUDE**, professeur au Département de Science politique de l'UQAM

ANNEXE B

LETTRE D'APPUI DU GRAND CHEF



CONSEIL DE LA NATION ATIKAMEKW

BUREAU DU GRAND-CHEF

290, rue St-Joseph, C.P. 848

La Tuque (Québec) G1X 3P6

Mme Marianne Simard-Veillet  
5091 Fabre app. 1  
Montréal (Québec)  
H2J 3W3


**Objet : Projet de recherche « Consultation et habilitation atikamekw »**

Madame,

La présente est pour vous faire part du soutien du Grand Chef de la Nation Atikamekw au projet de recherche intitulé « Consultation et habilitation atikamekw » selon les modalités établies par le protocole d'entente conclu entre le CNA et l'Université du Québec à Montréal.

Pour toute question concernant la recherche, les participants pourront contacter le Secrétariat au territoire du CNA ou le bureau du Grand Chef, (819) 523-6153. Le Comité Institutionnel d'éthique de la recherche avec des êtres humains (CIÉR) a approuvé le projet de recherche auquel vous allez participer. Pour des informations concernant les responsabilités de l'équipe de recherche au plan de l'éthique de la recherche avec des êtres humains ou pour formuler une plainte, vous pouvez contacter la personne-ressource du CIÉR, Louise Arvisais, (514) 987-3000, poste 7753 ou [arvisais.louise@uqam.ca](mailto:arvisais.louise@uqam.ca).

En espérant le tout conforme, je vous prie d'accepter, Madame Simard-Veillet, l'expression de nos meilleurs sentiments.

  
André Quitch  
Grand Chef / Président

[Cette page a été laissée intentionnellement blanche]

## ANNEXE C

### GRILLE D'ENTRETIEN

1. Qu'elle fonction occupez-vous dans la communauté de «ajouter nom»? (Chef de territoire, employé conseil de bande, membre d'autres conseils, etc.)
2. À titre de «nom de la fonction», participez-vous à des consultations ?
  - a) Si non, passer à la question...
  - b) Si oui, quelles genres de consultations ? (à quel sujet, qui ça concerne ?)
3. Pouvez-vous me décrire comment ça marche en ce moment une consultation ?
4. Lors de ces consultations, est-ce qu'il y a juste des Atikamekw ou il y a d'autres groupes de la société québécoise ?
5. Diriez-vous que les Atikamekw sont considérés différemment des autres utilisateurs du territoire lors de ces consultations ?
6. Savez-vous si les Atikamekw ont eu un mot à dire dans la façon dont ils sont consultés? Là je parle du processus, le *choix du lieu, de l'identité des groupes atikamekw consultés, du temps requis, du mode de fonctionnement, de l'identité des participants, etc.*
7. Selon vous, est-ce que les consultations ont un impact sur les projets ?
8. En ce moment, est-ce que les Atikamekw participe au moment de prendre la décision concernant le projet sur lequel on vous a consulté ?
9. Est-ce que les préoccupations atikamekw sont pris en compte dans cette décision ?
  - Si oui :
    - a. De quelle manière ?
    - b. est-ce que le gouvernement vous démontre qu'il a pris en compte ?
10. Est-ce que vos valeurs, vos connaissances atikamekw sont pris en compte ? C'est quoi l'attitude du gouvernement en général par rapport à vos connaissances ?
11. selon votre opinions, c'est quoi les principaux problèmes au niveau des consultations ?

12. avez vous participé à la consultation sur le régime forestier qui a eu lieu entre 2008 et 2010 ?
- a. si non, passez à la question 13
  - b. si oui, diriez-vous que ça été différent de ce que vous m'avez décrit ?
  - c. pouvez-vous me raconter cette consultation-là ?

*On a beaucoup parlé des consultations, maintenant j'aimerais qu'on parle des accommodements...*

13. Selon vous, est-ce que le gouvernement accommode les Atikamekw quand il fait des consultations avec eux ?
- a. si non, passez à la question suivante
  - b. si oui, comment ? ça ressemble à quoi en ce moment ?
14. Selon vous, est-ce que la consultation pis l'accommodement sont satisfaisants pour la nation atikamekw, une bonne démarche pour les Atikamekw? Pourquoi ?
15. Et finalement, si on réfléchit à l'avenir, qu'est-ce qu'il faudrait-il changer pour que ce soit mieux?
- a. Du côté du gouvernement \_\_\_\_\_
  - b. Du côté de la Nation atikamekw



## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages et articles académiques:

- Abele, F. et Prince M.J. (2003). Aboriginal Governance and Canadian federalism: A to-do List for Canada. Dans F. Rocher et M. Smith (dir.), In New Trends in Canadian Federalism (p. 135-165). Peterborough : Broadview Press.
- Alcantara, C. (2007). To Treaty or Not to Treaty? Aboriginal Peoples and Comprehensive Land Claims Negotiations in Canada. *Journal of Federalism*, 38(2), p. 343-369.
- Alfred, T. (2009). *Peace, Power, Righteousness: an Indigenous Manifesto*. (2e éd.) Don Mills: Oxford University Press.
- Alfred, T. et Corntassel, J. (2005). Being Indigenous: Resurgence Against Contemporary Colonialism. Dans R. Bellamy, *Politics of Identity* (p. 598-614), Oxford: Blackwell Publishing.
- Alfred, T. et Lowe, L. (s.d.). *Warrior Societies in Contemporary Indigenous Communities, Warrior Societies*, « s.p. ». Récupéré de:  
[http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy\\_part/research/pdf/Alfred\\_and\\_Lowe.pdf](http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/inquiries/ipperwash/policy_part/research/pdf/Alfred_and_Lowe.pdf)
- Auerbach, C.F. et Silverstein L.B. (2003). *Qualitative Data: An introduction to Coding and Analysis*. New York: New York University Press.
- Bache, I. et Flinders, M. (2005). *Multi-level Governance*. Oxford : Oxford University Press.
- Bacqué, M-H. et Biewener C. (2013). *L'empowerment, une pratique émancipatrice*. Saint-Amand-Montrond : La Découverte.
- Batliwala, S. (2007). Taking the Power Out of Empowerment : an Experiential Account. *Development in Practice*, 17(4-5), p. 557-565. Récupéré de <http://www.jstor.org/stable/25548253>.
- (1994). The Meaning of Women's Empowerment: New Concepts from Action. Dans G. Sen, A. Germain et L.C. Chen (dir.), *Population Policies*

Reconsidered: Health, Empowerment and Rights (p.127-138), Cambridge: Harvard University Press.

Beaulieu, A., Gervais, S. et Papillon, M. (2013). *Les Autochtones et le Québec : Des premiers contacts au Plan Nord*. Coll. PUM. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

Berger, P. et Neuhaus, R. (1997). *To Empower People: From State to Civil Society*. Washington : American Enterprise Institute.

Calvès, A-E. (2009). Empowerment : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement. *Revue Tiers-Monde*, 200(4), p.735-749.

Cardinal, H. (1969). *The Unjust Society*. Edmonton : M.G. Hurtig.

Castells, M. (1996). *Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture*. Cambridge : Blackwell Publishers.

Charmaz, K. (1998). The Grounded Theory Method: an Explication and Interpretation. Dans R.M. Emerson (dir.), *Contemporary Field Research: a Collection of Readings* (p.109-126). Prospect Heights: Waveland.

Christie, G. (2006). Developing case law: the future of consultation—and accommodation. *University of British Columbia Law Review*, 39(1), p.139-184.

Coulthard, G. S. (2003). *Subjects of Empire? Indigenous Peoples and the "Politics of Recognition" in Canada*. (Thèse de doctorat). Université de Victoria. Récupéré de dspace, l'archive de publications électroniques de Victoria University.

Corntassel, J., Chaw-win-is et T'lakwadzi (2009). Indigenous Storytelling, Truth-Telling and Community Approaches to Reconciliation. *English Studies in Canada*, 35(1), p.137-159.

Day, R.J.F. (2000). *Multiculturalism and the History of Canadian Diversity*. Toronto: University of Toronto Press.

Dechaufour, L. (2008). Introduction au féminisme postcolonial. *Nouvelles Questions Féministes*, 27(2), p.99-110.

Devlin, R. F. et Murphy, R. (2005). Reconfiguration Through Consultation? A Modest (Judicial) Proposal. Dans M. Murphy (dir.), *Canada: The State of the*

- Federation 2003. *Reconfiguring Aboriginal-State Relations*, (p.267-295). Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Dickason, O. P. (1996). *Les Premières Nations du Canada: Depuis les temps les plus lointains jusqu'à nos jours*. Sillery : Les Éditions du Septentrion.
- Dowsley, M. (2007). *The Development of Multi-level Governance for the Management of Polar Bears in Nunavut Territory* (thèse de doctorat). Université McGill. Récupéré de: [http://digitool.Library.McGill.CA:80/R/?func=dbin-jumpfull&object\\_id=18694&silos\\_library=GEN01](http://digitool.Library.McGill.CA:80/R/?func=dbin-jumpfull&object_id=18694&silos_library=GEN01)
- Dubois, P. (2015). Forêt, une histoire d'aliénation. Dans S. Tremblay-Pepin (dir.), *Dépossession, une histoire économique du Québec contemporain*, (p.68-105). Institut de recherche et d'information socio-économiques, Montréal : Lux Éditeur.
- Fanon, F. (1971). *Peau noire, masques blancs*. Paris: Éditions du Seuil.
- (2002). *Les damnés de la terre*. Saint-Amand-Montrond : La Découverte.
- Feit, H. A. (2005). Re-cognizing Co-management as Co-governance: Visions and Histories of Conservation at James Bay. *Anthropologica*, 47(2), p. pp. 267-288. Récupéré de: <http://www.jstor.org.proxy.bibliotheques.uqam.ca:2048/stable/25606240>
- Fortier, J-F. (2007). *Premières nations, mécanismes de participation et gestion des forêts : études comparatives des méthodes, des discours et des pratiques participatives (mémoire de maîtrise)*, Université Laval. Récupéré de these.ulaval, l'archive de publications électroniques de l'Université Laval.
- Fortier, J-F. et Wyatt, S. (2014). Cooptation et résistance dans la planification forestière concertée au Québec : Le cas des Atikamekw Nehirowisiwok et des « tables GIRT ». *Recherches Amérindiennes au Québec*, XLIV(1), p.35-47.
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. New York : Herder and Herder.
- Gagnon, A.-G. (2011). *L'âge des incertitudes: essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Gailloux, C. (2014). Développement des droits ancestraux autochtones au Canada et de leurs revendications territoriales. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, « s.p. ». Récupéré de: <http://vertigo.revues.org/15010>

- Gélinas, C. (2000). *La gestion de l'étranger : Les Atikamekw et la présence eurocanadienne en Haute-Mauricie 1760-1970*. Cap-Saint-Ignace : Septentrion.
- (2003). *Entre l'assommoir et le godendart : Les Atikamekw et la conquête du Moyen-Nord québécois 1870-1940*. Hull : Septentrion.
- Germain, A. (2015). *La question territoriale et le fédéralisme multinational : Uashat Mak Mani-Utenam et la planification territoriale autochtone au Canada*. (Thèse de doctorat). Université du Québec à Montréal
- Goetze, T.C. (2005). Empowered Co-Management: Towards Power-Sharing and Indigenous Rights in Clayoquot Sound, BC. *Anthropologica*, 47(2), p. 247-265. Récupéré de: <http://jstor.org/stable/25606239>
- Graefe, P. (2014), L'État canadien. Dans Gagnon, A-G. (dir.), *La politique québécoise et canadienne Une approche pluraliste*, (p.37-66), Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Grammond, S. (2009). La gouvernance territoriale au Québec entre régionalisation et participation des peuples autochtones. *Revue canadienne de science politique*, 42, p. 939-956.
- Green, J. (2004). Autodétermination, citoyenneté et fédéralisme: pour une relecture autochtone du palimpseste canadien. *Politique et sociétés*, 23(1), p. 9-32.
- Guitérrez, L. (1990). Working with Women of Color : An Empowerment Perspective. *Social Work*, 35(2), p. 149-153.
- Hawkes, David C. (1989). *Aboriginal Peoples and Constitutional Reform: What we Have Learned?* Aboriginal Peoples and Constitutional Reform Series. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations.
- Hoehn, F. (2012). *Reconciling Sovereignties: Aboriginal Nations and Canada*. Saskatoon: Native Law Center, University of Saskatoon.
- Hooghe, L. et Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.
- Houde, N. (2011). *Experimenting With What Will Become Our Traditions: Adaptive Co-management as a Bridge to an Atikamekw Nehirowisiw Post-treaty World in Nitaskinan* (Thèse de doctorat). Université McGill. Récupéré de: [http://digitool.Library.McGill.CA:80/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=104589&silo\\_library=GEN01](http://digitool.Library.McGill.CA:80/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=104589&silo_library=GEN01).

- Jaccoud, M. (1995). L'exclusion sociale et les Autochtones. *Lien social et Politiques*, 34, p. 93-100.
- Jenson, J. et Papillon, M. (2003). Les frontières de la citoyenneté sous tension: les Cris de la Baie James et la redéfinition de la communauté politique canadienne. Dans J. Duchastel (dir.), *Fédéralismes et mondialisation. L'avenir de la démocratie et de la citoyenneté*, (p. 133-150), Montréal, Athéna Éditions.
- Jenson, J. (1998). Reconnaître les différences: Sociétés distinctes, régimes de citoyenneté, partenariats. Dans R. Gibbins et G. Laforest (dir.), *Sortir de l'impasse, les voies de la réconciliation*, (p. 235-262). Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.
- Jouve, B. (2006). Éditorial. L'empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement. *Géographie, économie, société*, 8(1), p.5-15.
- Keating, M. (2001). Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain. Dans J. Maclure et A.-G. Gagnon, *Repères en mutation, Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain* (p. 67-103). Montréal: Québec Amérique.
- Kymlicka, W. (2001). La citoyenneté multiculturelle: une théorie libérale du droit des minorités. Montréal : Éditions Boréal.
- Laclau, E. (1996). On the Death and Rebirth of Ideology, *Journal of Political Ideologies*, 3(1), p. 201-220.
- Lacroix, I. et St-Arnaud, P-O. (2012), La gouvernance : tenter une définition, *Cahiers de recherche en politique appliquée*, 4(3), p.19-37
- Ladner, K. (2003). Treaty Federalism : An Indigenous Vision of Canadian Federalism. Dans F. Rocher et M. Smith, *New trends in Canadian Federalism* (167-91). Peterborough : Broadview Press.
- Ladner, K. et Orsini, M. (2004). De l'infériorité négociée à l'inutilité de négocier : la Loi sur la gouvernance des Premières Nations et le maintien de la politique coloniale. *Politique et sociétés*, 23(1), p. 59-87.
- Lajoie, A. (2008). Conceptions autochtones des droits ancestraux au Québec. Montréal: Éditions Thémis.



- McGarry, J., O'Leary, B. et Simeon, R. (2008). *Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation*. Dans S. Choudhry, *Constitutional Design in Divided Society: Integration or Accommodation?* (p. 41-90). New York: Oxford University Press.
- McNabb, D. E. (2010). *Research Methods for Political Science: Quantitative and Qualitative Approaches* (2e éd.). New York : M.E. Sharpe.
- Memmi, A. (2010). *Portrait du colonisé. Portrait du colonisateur*. Paris : Gallimard.
- Nadasdy, P. (2003a), *Reevaluating the Co-Management Success Story*. *Arctic*, 56(4), 367-380. Récupéré de:  
<http://arctic.synergiesprairies.ca/arctic/index.php/arctic/article/view/634>
- (2003b) *Hunters and bureaucrats: Power, knowledge, and Aboriginal-state relations in the southwest Yukon*. Toronto: University of British Columbia Press.
- Nehirowisiw kitci atisokan et Jérôme, L. (2009), *Nehirowisiw Kitci Atisokan. Vers une réappropriation de l'histoire atikamekw*. *Cahiers du CIÉRA*, (4), p. 19-30.
- Nelles, J. et Alcantara, C. (2011), *Strengthening the Ties That Bind? An Analysis of Aboriginal—Municipal Inter-Governmental Agreements in British Columbia*. *Canadian Public Administration*. 54(3), p.315-34.
- Newman, D. (2009). *The Duty to Consult: New Relationships with Aboriginal Peoples*. Saskatoon: Purich Publishing.
- Panikkar, R. (2009). *Paix et désarmement culturel*. « s.l. », Paris : Actes Sud.
- Papillon, M. (2008). *Federalism From Below? The Emergence of Multilevel Aboriginal Governance in Canada : A Comparison of the James Bay Crees and the Kahnawá:ke Mohawks*. (thèse de doctorat). Université de Toronto, Récupéré de:  
[https://www.tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/17308/Papillon\\_Martin\\_200811\\_PhD\\_Thesis.pdf](https://www.tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/17308/Papillon_Martin_200811_PhD_Thesis.pdf).
- (2007), *Canadian Federalism and the Emerging Mosaic of Aboriginal Multilevel Governance*. Dans H. Bakvis et G. Skogstad (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, (p.291-315). Toronto: Oxford University Press.

- Peters, G. et Pierre, J. (2005). Multi-level Governance and Democracy : A Faustian Bargain? Dans Bache, I. et Flinders M. (dir.), Multi-level Governance, (p.75-92). Oxford : Oxford University Press.
- Piquemal, N. (2003). Redefining Ethics in Research. Dans J. R. Oakes Riewe et K. Wilde (dir.), Native voices in research (p. 199-210). Winnipeg: Aboriginal Issues Press.
- Poirier, S, Jérôme, L. et Nehirowisiw kitci atisokan. (2014). Présentation. Les Atikamekw Nehirowisiwok : territorialités et savoirs. Recherches Amérindiennes au Québec, XLIV(1), p.3-10.
- Potes, V. (2006). The Duty to Accommodate Aboriginal Peoples Rights: Substantive Consultation? *Journal of Environmental Law and Practice*, 17(1), p. 27-45.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance : policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham; Philadelphia: Open University Press.
- Rodon, T. (2003). *En partenariat avec l'État: Les expériences de cogestion des Autochtones du Canada*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Salée, D. (2013), L'évolution des rapports entre la société québécoise et les peuples autochtones depuis la crise d'Oka. Dans Beaulieu, A., Germain, S. et Papillon M. edited *Les autochtones et le Québec: des premiers contacts au Plan Nord*, (p. 323-342). Gatineau Les Presses de l'Université de Montréal, 2013.
- (2005). Peuples autochtones et pouvoir d'État en contextes canadien et québécois. *Éléments pour une ré-analyse*. *Nouvelles pratiques sociales*, 12(2), p. 54-74.
- Salée, D. et Lévesque, C. (2010) Representing Aboriginal Self-Government and First Nations/State Relations: Political Agency and the Management of the Boreal Forest in Eeyou Istchee. *International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes*, 41(1), p.99-135.
- Salomon, B. (1976). *Black Empowerment. Social Work in oppressed Communities*. New York : Columbia University Press.
- Sardenberg, C.M.B. (2008). Liberal vs. Liberating Empowerment: A Latin American Feminist Perspective on Conceptualising Women's Empowerment, *Institute of Development Studies Bulletin*, 39(6), p. 18-27.

- Savoie-Zajc, L. (2004). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier, *Recherche sociale: de la problématique à la collecte de donnée* (p. 293-316). Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Simard, J.J. (2003). *La réduction : l'autochtone inventé et les Amérindiens d'aujourd'hui*. Québec : Septentrion.
- Slattery, B. (2005). *Aboriginal Rights and the Honour of the Crown*. *Supreme Court Law Review*, 29, p. 433-445.
- Smith, L. T. (2012). *Decolonizing Methodologies. Research and Indigenous Peoples* (2e éd.). Londres et New York : Zeb Books.
- Spak, S. (2005). The Position of Indigenous Knowledge in Canadian Co-management Organizations. *Anthropologica*, 47(2), p.233-246. Récupéré de: <http://www.jstor.org.proxy.bibliotheques.uqam.ca:2048/stable/25606238>.
- Stevenson, M. G. (2004). *Decolonizing Co-Management in Northern Canada*. *Cultural Survival Quarterly*, 28(1), « s.p. ».
- Taylor, C. (2008). Les raisons du self-government autochtone. Dans T. Flanagan, *Premières Nations ? Seconds regards* (p. 247-267). Montréal : Septentrion.
- Turbide, M. (2010). *La redéfinition des termes de la citoyenneté au nord du Québec: le cas des Cris de la Baie James et des inuit du Nunavik (mémoire de maîtrise)*, Université du Québec à Montréal. Récupéré d'archipel, l'archive de publications électroniques de l'Université du Québec à Montréal.
- Tierney, S. (2007). 'We the Peoples': Constituent Power and Constitutionalism in Plurinational States. Dans M. Loughlin et N. Walker, *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form* (p. 229-246). Oxford: Oxford University Press.
- (2008). *Giving With One Hand: Scottish Devolution Within a Unitary State*. Dans S. Choudry, *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* (p. 438-459). New York: Oxford University Press.
- Tully, J. (2000). Réexamen du processus d'établissement des traités en Colombie-Britannique. Dans Commission du droit du Canada (British Columbia Treaty Commission). *Parlons franchement à propos des traités* (p. 5-20). Ottawa : Commission du droit du Canada.

- (2008). *Public Philosophy in a New Key*. Cambridge : Cambridge University Press. Volume I : Democracy and Civic Freedom.
- Tzimas, E. R. (2005). Haida Nation and Taku River: A Commentary on Aboriginal Consultation and Reconciliation. *Supreme Court Law Review*, 29(2), p. 461-485.
- Walker, K. (2010). *Treaty Federalism: Building a Foundation for Duty to Consult in Saskatchewan*. (mémoire de maîtrise). Université de Saskatoon. Récupéré de ecommons, l'archive de publications électroniques de l'USASK.
- Walters, M.D. (2006). The Morality of Aboriginal Law. *Queen's Law Journal*, 31, p. 470-520.
- Widdowson, F. et Howard A. (2008). *Disrobing the Aborginal Industry : The Deception Behind Indigenous Cultural Preservation*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Woolford, A. (2005). *Between Justice and Certainty: Treaty Making in British Columbia*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Wyatt, S. (2004). *Co-existence of Atikamekw and Industrial Forestry Paradigms, Occupation and Management of Forestlands in the St-Maurice River Basin*. (thèse de doctorat), Université Laval. Récupéré de these.ulaval, l'archive de publications électroniques de l'Université Laval.
- Wyatt, S. et Chilton, Y. (2014) L'occupation contemporaine du Nitaskinan par les Nehirowisiwok de Wemotaci. *Recherches Amérindiennes au Québec*, XLIV(1), p.61-72.
- Xiu Woo, G. (2011). *Ghost Dancing with Colonialism : Decolonization and Indigenous Rights at the Supreme Court of Canada*, Vancouver : University of British Columbia Press.

#### **Lois et publications gouvernementales, autochtones et autres:**

- Canada, (2003). *Règlement des revendications des Autochtones : un guide pratique de l'expérience canadienne*. Ottawa : Affaires indiennes et du Nord Canada.
- (1995). *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la*

négociation de cette autonomie. Ottawa : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

--- (1969). La politique indienne du gouvernement du Canada.

Carrier Sekani Tribal Council. (2007) Re: Carrier Sekani Land and Governance Grievances. Prince George (B.C.); Carrier Sekani Tribal Council.

Commission royale sur les peuples autochtones. (1996). vol. 1: Un Passé, un avenir; vol. 2 : Une relation à redéfinir; vol. 3: Vers un ressourcement; vol. 4 : Perspectives et réalités; vol. 5: Vingt ans d'action soutenue pour le renouveau. Ottawa : Erasmus, G. et Dussault, R.

Conseil de la Nation Atikamekw, Conseil des Atikamekw de Manawan, Conseil des Atikamekw de Wemotaci et Conseil des Atikamekw d'Opitciwan. (2014) Déclaration souveraineté d'Atikamekw Nehirowisiw. « s.l. ».

Cornwall, A. et Brock, K. (2005). Beyond Buzzwords. Poverty Reduction, Participation and Empowerment in Development Policy. (Programme Paper n.10), Genève, United Nations Research Institute for Social Development.

Hurley, M.C. (2000). Le rapport de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones. Direction de la recherche parlementaire. Bibliothèque du Parlement. Récupéré de:  
<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0009-f.pdf>

Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador. (2005). Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador. Secrétariat de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, Québec.

Passelac-Rosse, M.M. et Potes, V. (2007) Consultation with Aboriginal Peoples in the Athabasca Oil Sands Region: Is it Meeting the Crown's Legal Obligations? Canadian Institute of Resource Law Institut canadien du droit des ressources, Occasional paper 19. Récupéré de:  
<http://dspace.ucalgary.ca/bitstream/1880/47190/1/OP19AboriginalOilsands.pdf>

Québec. (2008). Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones. Québec : Groupe interministériel de soutien sur la consultation des Autochtones, Secrétariat aux affaires autochtones.



Québec, Assemblée Nationale. (1985). Résolution de l'Assemblée nationale du Québec du 20 mars 1985 sur la reconnaissance des droits des Autochtones. Document 19, 20. Récupéré de:  
<http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Partie3/Document19.pdf>

Wyatt, S. et Chilton, Y. (2003) L'Occupation contemporaine du territoire atikamekw: Une étude sur les activités et les enjeux de l'occupation du territoire par les Atikamekw de Wemotaci. Québec : Faculté de foresterie et de géomatique, Université Laval, et Wemotaci : Conseil des Atikamekw de Wemotaci.

### **Jurisprudence canadienne:**

Calder et al. c Attorney-General of British Columbia, [1973] R.C.S. 313.

Delgamuukw c Colombie-Britannique, [1997] 3 R.C.S. 1010, 1062 et 1063.

Nation Haida c Colombie-Britannique (Ministre des forêts), [2004] 3 R.C.S. 511.

Nation Tsilhqot'in c Colombie-Britannique [2014] CSC 44.

Première Nation crie Mikisew c Canada, [2005] 3 R.C.S. 388.

Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet), [2004] 3 R.C.S. 550.

Reine c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 1075.

Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217